

**PODER JUDICIAL****SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION****SENTENCIA y voto de minoría relativos a la Controversia Constitucional 1/2001, promovida por el Gobernador Constitucional del Estado de Durango, en contra del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/2001.****ACTOR:**

**GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO  
DE DURANGO.**

**MINISTRO PONENTE: GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL.**

**SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGON.  
VICTOR MIGUEL BRAVO MELGOZA.**

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al seis de enero de dos mil cuatro.

**VISTOS; y,  
RESULTANDO:**

**PRIMERO.-** Por oficio recibido el veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y ocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Angel Sergio Guerrero Mier y Jesús Flores López, en su carácter de Gobernador Constitucional y Secretario General de Gobierno del Estado de Durango, respectivamente, en representación de dicha Entidad Federativa, hicieron valer el medio de defensa previsto en la parte final del artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, señalando como resolución impugnada la siguiente:

*"Se impugna la resolución emitida por el PLENO "DE LA H. COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA, "acordada y votada en sesión celebrada el día 27 "de agosto de 1998, en el expediente RA-21-98 "relativa al recurso de reconsideración interpuesto "por el GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO, "resolución en la que se declara infundado el "recurso de reconsideración interpuesto en contra "de la dictada por esa misma COMISION FEDERAL "DE COMPETENCIA ECONOMICA, pronunciada en "el expediente DE-12-97 de la SECRETARIA "EJECUTIVA, por la que en primera instancia se "emite recomendación al GOBIERNO DEL ESTADO "DE DURANGO, en el sentido de abrogar el decreto "administrativo que declara de interés público, el "control y erradicación de la influenza aviar en el "Estado de Durango, y que además recomienda la "derogación de los artículos 141 y 142 de la LEY DE "FOMENTO GANADERO".*

**SEGUNDO.-** En el escrito referido se señalaron como antecedentes del caso los siguientes:

*"Las Asociaciones de Avicultores del Estado de "Durango, que se mencionan como terceros "perjudicados, previnieron al Gobierno del Estado "de Durango, que es Estado considerado libre de "influenza aviar, que productores sin escrúpulos "provenientes de zonas infectadas y sin respetar "ninguna norma, estaban tratando de introducir al "territorio del Estado de Durango, productos de la "industria avícola como son: aves, gallinaza, "pollinaza, cama, huevos, animales de desecho, "jaulas de madera usadas para aves y algunos "otros productos que representaban riesgo para la "salud pública y para las granjas avícolas, por estar "contaminado con el virus que produce la influenza "aviar.--- Después de haberse hecho los estudios "correspondientes y de haberse recibido el "dictamen que con carácter de urgente emitió al "Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Desarrollo "Rural, oyendo a la Secretaría de Agricultura y "Recursos Hidráulicos, hoy Secretaría de "Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y ante la "existencia de una excelente industria avícola en el "Estado de Durango, fundamentalmente de la "región de La Laguna de nuestro Estado, que "incluyen los Municipios de Gómez Palacio, Lerdo "y Tlahualilo entre otros, y también ante el peligro "que pudieran correr los avicultores de La Laguna "establecidos en el Estado de Coahuila y ante su "desesperada súplica de que la industria podría ser "destruida por la influenza aviar y descender en "forma dramática la producción de alimentos de "primera necesidad, que surte no solamente a los "Estados de Durango y de Coahuila, sino a una "parte importante del país, por lo que toca a "Durango, el Ejecutivo del Estado, con apoyo en la "razón y en la lógica, pero más que nada, en la "constitución de la LEY DE FOMENTO GANADERO "DEL ESTADO DE DURANGO, y en el imperio que "al Ejecutivo le corresponde, emitió un Decreto*

"Administrativo que declara de interés público el "control y erradicación de la influenza aviar en el "Estado de Durango y, por lo tanto, obligatoria la "prohibición de introducir en el Estado, los "elementos ya citados QUE PUEDAN "REPRESENTAR RIESGO PARA LA SALUD "PÚBLICA Y LAS GRANJAS AVICOLAS, y "específicamente la prohibición va dirigida en los "términos del artículo segundo del mencionado "Decreto a los productores que pretendieran "introducir a Durango, productos riesgosos "considerando que siempre lo producirían los que "provienen de zonas infectadas, fue emitido por el "C. LIC. MAXIMILIANO SILERIO ESPARZA Y LIC. "ALFREDO BRACHO BARBOSA, Gobernador y "Secretario General respectivamente, en esa época, "mismo que fue publicado en el Periódico Oficial "del Gobierno del Estado de Durango, de fecha "jueves 9 de junio de 1994, con el número 46, Tomo "CXC, que nos permitimos anexar marcado con el "No. 6, también se emitió con la finalidad de "proteger la riqueza nacional y específicamente la "de La Laguna, porque la infección de influenza "aviar, en los millones de pollos de esa región "traería como consecuencia su muerte, la "destrucción de la industria, pero más que nada, de "la capacidad productiva de alimentos con la "consiguiente supresión de empleos que tanto "requiere el país.--- Como se verá, el Decreto tiene "un espíritu zoonosanitario, con la finalidad de "proteger la industria avícola de la Región "Lagunera, no solamente del Estado de Durango, "sino de Coahuila y del norte del país, ya que la "presencia de influenza aviar tiene como límite sur "el Estado de Zacatecas, sin embargo, "comerciantes que piensan solamente en la utilidad "que pudiera darles la venta de productos "infectados, han antepuesto al interés común, el "suyo propio, y han tratado de burlar no solamente "el Decreto, sino que también las normas NOM que "regulan el tránsito de estos productos por el país, "especialmente la NOM 0442 y NOM 00-95, "Campaña Nacional contra la Influenza Aviar, "expedida por la SECRETARIA DE AGRICULTURA, "GANADERIA Y DESARROLLO RURAL, así como "en las disposiciones contenidas en la LEY "FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL y han "considerado como supuestas barreras al "comercio, las prohibiciones que las disposiciones "que se señalan con anterioridad contiene, sin que "por supuesto el fin último de los mismos, no sea "otro sino la protección de las granjas avícolas del "Estado de Durango.--- La COMISION FEDERAL DE "COMPETENCIA ECONOMICA, integró el "expediente y dictó resolución que comunicó al "GOBIERNO DEL ESTADO, mediante oficio 03-101 "(777-98-130), derivado del expediente DE-12-97, de "la Secretaría Ejecutiva, por la que emitió "recomendación al GOBIERNO DEL ESTADO DE "DURANGO, en el sentido de abrogar el decreto "administrativo que declaró de interés público, el "control y reducción de la influenza aviar en el "Estado de Durango, habiéndose recomendado "también la derogación de los artículos 141 y 142 "de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de "Durango, hecho que justificamos con copia "certificada de la mencionada resolución que "anexamos como No. 7.--- El Gobierno del Estado, "interpuso en contra de la resolución anteriormente "señalada, RECURSO DE RECONSIDERACION "dirigido y presentado ante el PRESIDENTE DE "DICHA COMISION, como lo ordena el artículo 39 "en el que se expresaron los agravios que al "ESTADO DE DURANGO, causaba la resolución, se "ofrecieron pruebas y se solicitó la revocación de "la recomendación.--- El H. PLENO DE LA "COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA, instauró "el expediente RA-21-98, tuvo por expresados los "agravios, admitió las pruebas, desahogó entre "otras, la pericial y ahora sabemos que en su "reunión de fecha 27 de agosto de 1998, pronunció "la resolución por la que se declara infundado el "recurso de reconsideración hecho valer y "confirma la resolución recurrida en todos y cada "uno de sus términos, lo que agravia al Estado de "Durango, y con la que no estamos de acuerdo, por "lo que con apoyo en lo dispuesto por el artículo 15 "final de la LEY FEDERAL DE COMPETENCIA "ECONOMICA, venimos a impugnar esta última "resolución".

**TERCERO.-** El Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno del Estado de Durango formularon los siguientes conceptos de invalidez:

"PRIMER AGRAVIO.- Se hizo valer ante la "COMISION DE COMPETENCIA ECONOMICA, como "primer agravio, en síntesis, que se había violado "en perjuicio del ESTADO DE DURANGO, el artículo "124 de la Constitución Política del País, porque tal "disposición señala 'las facultades que no están "expresamente concedidas por esta Constitución, a "los funcionarios federales, se entienden "reservadas para los Estados', y después de hacer "un análisis histórico del porqué del supuesto "constitucional que se menciona se expresó con "claridad que no existía en la Constitución General "de la República, ninguna norma que facultase a la "Federación para legislar, disponer o imponer ley, "reglamento, disposición o circular, en la que con "exclusión de los Estados, pudiese legislar en "materia de animales, su producción, control, "movilización, ni de

proteger, prevenir o erradicar "epizootias, en síntesis, se dijo que 'si la "Constitución no señala expresamente que la "Federación tenga facultades para legislar sobre "sanidad animal, es indudable que no las tiene y si "no las tiene, primaria y originalmente pertenecen a "los Estados'. Y si la H. COMISION DE "COMPETENCIA ECONOMICA resolvió basada en "un criterio contrario al expresado, era evidente "que violentaba el artículo 124 de la Constitución "General de la República, y con su recomendación "también violentaba la soberanía y la autonomía del "Estado de Durango, puesto que recomendaba "(pero lo hace con carácter ejecutivo), la "derogación de los artículos 121 y 122 (sic) de la "Ley de Fomento Ganadero.--- El PLENO DE LA "COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA, al "resolver el recurso de reconsideración y "precisamente en la resolución impugnada, "considerando tercero, hace una síntesis del "agravio y pretende, dicho esto sea con todo "respeto, el resolver en los siguientes términos:--- "...TERCERO.- ES PERTINENTE MANIFESTAR QUE "LOS AGRAVIOS QUE HACE VALER EL "RECURRENTE SON INOPERANTES E "IMPROCEDENTES, EN VIRTUD DE QUE LOS "MISMOS EXPRESAN UNA SERIE DE "CONSIDERACIONES EN CUANTO A LA "CONSTITUCIONALIDAD DE LA "FUNDAMENTACION DE LA RESOLUCION EMITIDA "POR EL PLENO DE ESTA COMISION FEDERAL DE "COMPETENCIA, LO QUE ES COMPETENTE (sic) "DE LOS ORGANOS DE CONTROL "CONSTITUCIONAL, ES DECIR, LA QUEJOSA "PRETENDE ESGRIMIR ARGUMENTOS QUE VAN "ENCAMINADOS A DEMOSTRAR LA CARENCIA DE "FACULTADES DE LA FEDERACION PARA "LEGISLAR EN MATERIA DE SANIDAD ANIMAL, "SIN QUE IMPUGNE O ESGRIMA AGRAVIO "ALGUNO QUE DESVIRTUE LA RESOLUCION QUE "COMBATE EN EL PRESENTE RECURSO.--- EN LA "RESOLUCION COMBATIDA EL PLENO DE ESTA "AUTORIDAD TOMO EN CONSIDERACION "LEGISLACIONES QUE NO HAYAN SIDO MATERIA "DE CONTROL CONSTITUCIONAL, POR LO QUE "LA AHORA RECURRENTE NO PUEDE EN SU "RECURSO PRETENDER QUE LA COMISION "FEDERAL DE COMPETENCIA RESUELVA SOBRE "LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, ES "MANIFIESTAMENTE INFUNDADO LO EXPRESADO "POR LA RECURRENTE EN EL SENTIDO DE QUE "ESTA AUTORIDAD VIOLENTA POR DESACATO "LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 124 "CONSTITUCIONAL, SE INSISTE, LA COMISION "CON LA EMISION DE LA RESOLUCION NO "REALIZO NINGUN ACTO CONSTITUTIVO DE "VIOLACION A DISPOSICION CONSTITUCIONAL "ALGUNA.--- AHORA BIEN, EL DERECHO DE LA "COMPETENCIA ECONOMICA EN MEXICO SE "FUNDAMENTA EN EL ARTICULO 28 "CONSTITUCIONAL, GARANTIA SOCIAL LA CUAL "CONSIGNA QUE EL ESTADO TIENE A SU CARGO "SER EL RECTOR DEL PROCESO DE "COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA, QUE "SE CONCRETA EN LA LFCE, Y COMO "ATINADAMENTE LO AFIRMA LA RECURRENTE "LAS AUTORIDADES SOLO PUEDEN REALIZAR "LAS ACCIONES QUE TENGAN EXPRESAMENTE "PREVISTAS Y SEÑALADAS EN LA LEY; EN EL "CASO CONCRETO LOS ARTICULOS 14 Y 15 DE "LA LFCE DISPONEN:--- 'ARTICULO 14.- EN LOS "TERMINOS DE LA FRACCION V DEL ARTICULO "117 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS "ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO "PRODUCIRAN EFECTOS JURIDICOS LOS ACTOS "DE AUTORIDADES ESTATALES CUYO OBJETO "DIRECTO O INDIRECTO SEA PROHIBIR LA "ENTRADA A SU TERRITORIO O LA SALIDA DE "MERCANCIAS O SERVICIOS DE ORIGEN "NACIONAL O EXTRANJERO'.--- 'ARTICULO 15.- "LA COMISION PODRA INVESTIGAR DE OFICIO O "A PETICION DE PARTE SI SE ESTA EN "PRESENCIA DE LOS ACTOS A QUE SE REFIERE "EL ARTICULO ANTERIOR Y, EN SU CASO, "DECLARAR SU EXISTENCIA. LA DECLARATORIA "SERA PUBLICADA EN EL **DIARIO OFICIAL DE LA "FEDERACION** Y PODRA SER IMPUGNADA POR "LA AUTORIDAD ESTATAL ANTE LA SUPREMA "CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION'.--- AHORA "BIEN, LA POLITICA DE COMPETENCIA "ECONOMICA SE ENCUENTRA CLARAMENTE "DISEÑADA Y SUSTENTADA EN EL PLAN "NACIONAL DE DESARROLLO, EN DONDE SE HA "MANIFESTADO QUE LA COMISION COLABORARA "ESTRECHAMENTE CON SECOFI, LAS DEMAS "DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL Y "LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS EN LA "ELIMINACION DE REGULACIONES EXCESIVAS "SOBRE LA ECONOMIA, Y EN PARTICULAR EN LA "SUPRESION DE AQUELLAS QUE IMPONEN "BARRERAS DE ENTRADA ARTIFICIALES O DAN "TRATAMIENTOS EXCLUSIVOS Y QUE, EN "CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 14 DE LA LFCE, "LA COMISION PONDRÁ MAYOR ENFASIS EN LA "IDENTIFICACION Y ELIMINACION DE LAS "BARRERAS A LA CIRCULACION DE "MERCANCIAS ENTRE LOS ESTADOS DE LA "FEDERACION. PARA ESTOS FINES, LA COMISION "FEDERAL DE COMPETENCIA INTENSIFICARA

"LAS INVESTIGACIONES SOBRE DICHS ACTOS "Y, EN SU CASO, DECLARARA SU EXISTENCIA, "SIRVE DE APOYO A LO ANTERIOR.--- "INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, "SUPREMA CORTE, FACULTADES EXCLUSIVAS "DE LA.- EL ARTICULO 133 DE LA CONSTITUCION "ESTA INDICANDO EN FORMA TERMINANTE, QUE "ESE MANDAMIENTO CONSTITUCIONAL RIGE "PARA LA JUSTICIA LOCAL DE TODAS LAS "ENTIDADES FEDERATIVAS, POR LO CUAL, "FRENTE A UN CONFLICTO ENTRE LA "LEGISLACION DE LOS ESTADOS, INCLUSO SUS "RESPECTIVAS CONSTITUCIONES Y LA LEY "FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA, MAS LAS "LEYES REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCION "FEDERAL Y LOS TRATADOS, LOS JUECES "DEBERAN ATENDERSE A LA CARTA MAGNA DE "LA UNION Y DESACATAR LAS DISPOSICIONES "EN CONTRARIO, DE LAS LEYES LOCALES DE "CUALQUIERA CATEGORIA QUE FUEREN, PERO "DE NINGUN MODO EL ARTICULO 133 INVOCADO "OBLIGA A LOS JUECES FEDERALES A "DECLARAR POR SI Y ANTE SI LA "INCONSTITUCIONALIDAD DE NINGUNA LEY "EXPEDIDA POR EL CONGRESO FEDERAL, CON "TANTA MAYOR RAZON, QUE ES ATRIBUCION "EXCLUSIVA DE LA SUPREMA CORTE FIJAR LA "INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, Y ESTO "NADA MAS EN LOS TERMINOS PRECISOS QUE "DETERMINAN LOS ARTICULOS 103, 105 Y 107 DE "LA LEY FUNDAMENTAL, O SEA, POR LA VIA "UNICA DE LA CONTROVERSIA EN LA CUAL SEAN "DEBIDAMENTE OIDAS LAS PARTES EN "CONFLICTOS, ES DECIR, EN CUANTO SE "DEMANDE LA DECLARACION DE "INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY'. QUINTA "EPOCA. INSTANCIA. PRIMERA SALA. FUENTE: "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, "TOMO LXXXIX, PAGINA 597, COMPETENCIA 5/46, "SERAFIN CERVANTES Y JUAN VAZQUEZ, 16 DE "JULIO DE 1946, VEASE LA VOTACION DE LA "EJECUTORIA, TOMO LXXXIX, PAG. 597. ... --- POR "LO EXPUESTO, EL AGRAVIO DE MERITO "RESULTA INFUNDADO ... --- La consideración "anteriormente transcrita, pronunciada por el "PLENO DE LA COMISION FEDERAL DE "COMPETENCIA, en la resolución combatida, "violenta el artículo 124 de la Constitución Política "de los Estados Unidos Mexicanos por "desobediencia y el artículo 28 de la Constitución "por defectuosa interpretación y pone de "manifiesto la inconstitucionalidad de los artículos "14 y 15 de la LEY FEDERAL DE COMPETENCIA "ECONOMICA, por las razones que vamos a "expresar:--- 1.- En primer lugar la H. COMISION "FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA, no "resolvió el agravio que se hizo valer, en el sentido "de que no existe ninguna disposición en la "Constitución que faculte a la Federación para "legislar en la materia tantas veces señalada: para "legislar en materia de animales, su producción, "control, producción, movilización y de proteger, "prevenir o erradicar epizootias, y para no resolver "el agravio, expresó 'que no puede en su recurso "pretender que la COMISION FEDERAL DE "COMPETENCIA, resuelva sobre la "constitucionalidad de una ley', lo que es "incorrecto, puesto que todas las autoridades de "todo el país, desde el Presidente de la República "hasta el más humilde servidor público, tienen la "obligación de cumplir y hacer cumplir la "Constitución General de la República, como ella "misma lo ordena, en su artículo 128, que previene, "no solamente el respeto a la Constitución, sino "que ésta debe guardarse bajo protesta (antes "juramento), además en su artículo 133 en forma "tajante, señala la supremacía de la Constitución "por sobre todas las leyes, y aun cuando en dicha "disposición, se refiere a los jueces de cada "Estado, quienes deberán de arreglar sus "sentencias a la Constitución Federal, es evidente "que la COMISION DE COMPETENCIA "ECONOMICA, al actuar como Tribunal, debe de "considerarse juez, para los efectos del artículo "133, al igual que lo son cualquiera de los "tribunales administrativos, como el TRIBUNAL "FISCAL DE LA FEDERACION, o las Juntas "Federales y Locales de Conciliación y Arbitraje. "Tomemos en cuenta de que la redacción del "artículo 133 de la Constitución, proviene "directamente de la Constitución de 1857, en que "todavía no se había desarrollado derecho "administrativo en México, por todo lo anterior, es "evidente que aun cuando es cierto que solamente "la H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA "NACION, puede pronunciar resoluciones respecto "de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de "una ley y aunque también es cierto, de que este "pronunciamiento está afectado por el principio de "relatividad que subraya la jurisprudencia "mexicana, no es menos cierto, que todas las "autoridades del país, deben de cumplir con la "observancia de la Constitución, pensar lo "contrario sería tanto como estimar que solamente "por los fallos de la SUPREMA CORTE DE "JUSTICIA DE LA NACION, pueden corregirse "errores o injusticias, por indebida aplicación, "defectuosa interpretación o desobediencia de las "disposiciones de la Constitución, lo que es "totalmente contrario al principio que compea (sic) "en últimas reformas que el Congreso de la Unión, "hizo a la LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL "DE LA FEDERACION,

en concordancia con las "reformas hechas a la CONSTITUCION GENERAL "DE LA REPUBLICA, por el Constituyente "Permanente.--- Por otra parte, los autores de la "resolución impugnada afirman que el derecho de "la COMPETENCIA ECONOMICA, se fundamenta en "el artículo 28 constitucional, que le da al Estado la "rectoría del proceso de competencia y libre "conurrencia y transcribe los artículos 14 y 15 de "la LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA; "sin embargo, el primero de ellos, preceptúa sin "hacer ninguna distinción la ausencia de efectos "jurídicos de los actos de autoridades estatales "cuyo objeto directo o indirecto, sea prohibir la "entrada a su territorio o la salida de mercancías o "servicios de origen nacional o extranjero.--- La "regla es general y contradice el espíritu de la "Constitución que en la fracción V del artículo 117, "prohíbe a los Estados 'gravar directa ni "indirectamente, la entrada a su territorio ni la "salida a ninguna mercancía nacional o extranjera' "y al espíritu de la fracción IX del artículo 73, que "establece facultades en el Congreso de la Unión, "para impedir que en el Comercio de Estado a "Estado se establecen restricciones y afirmamos lo "anterior, porque hay una confusión grave en el "emisor de la resolución combatida, porque "condena en perjuicio del Estado de Durango, el "propósito del decreto que dio inicio al problema "de competencia económica considerándole un "acto restrictivo del comercio, pero "ni se está ante "una prohibición que tenga carácter mercantil, "económico o que genere restricciones al "comercio, porque lo que se está prohibiendo por "el decreto, es la introducción de elementos "contaminados de influenza aviar, que podrían "destruir la industria en el norte del país', no se "está imponiendo ningún impuesto o derecho por "el tránsito de los productos avícolas, no se está "suponiendo (sic) en ninguna de las disposiciones "del decreto impugnado, alguna barrera arancelaria "ni se impone ninguna alcabala y no se pretende "impedir acto de comercio alguno, entendiéndose por "tal el intercambio de mercaderes por dinero, "porque suponiendo sin conceder que alguna "institución de cualquier orden quisiera obsequiar "a las gentes más necesitadas del Estado de "Durango, '100 toneladas de carne de pollo "contaminado con influenza aviar', es evidente que "sería operante el decreto que prohíbe el paso de "esta mercancías, sin que su funcionamiento afecte "ningún acto de comercio, puesto que ni siquiera "está previsto en materia mercantil el contrato de "donación, recuérdese el caso reciente de que un "país europeo, donó a México una cantidad "importante de leche en polvo, pero antes de "arribar a puerto mexicano, se descubrió que la "leche al parecer estaba contaminada con el virus "de la fiebre aftosa y contra todos, con toda razón "el GOBIERNO DE MEXICO, prohibió el ingreso a "aguas nacionales del buque que transportaba, en "el caso a nadie se le ocurrió y es legítimo culpar a "quienes ordenaron tal detención constituía una "barrera al comercio internacional. Se insiste, en el "caso se trata de prevenir un problema zoonosario "y no de una operación mercantil, por ello, la "prohibición en el artículo 14 de la Ley Federal de "Competencia Económica, para permitir o negar la "entrada o salida de mercancías o servicios del "territorio de los Estados, sin hacer una distinción "entre las cuestiones comerciales y otras, como la "zoonosaria, vulnera la soberanía del Estado, "puesto que le impide a ésta proteger su planta "productiva contra amenazas como la influenza "aviar y otras que pudieran presentarse con el "supuesto de que la protección es una barrera al "comercio, por esto aun cuando la política de "COMPETENCIA ECONOMICA, se encuentra "desarrollada y sustentada en el plan nacional y "éste sea obligatorio y exista una política de "desregulación sobre la economía y "específicamente la supresión de aquellas barreras "que impiden el comercio, es evidente que no se "trata del caso supuesto por el legislador, sino de "uno distinto del cual es omisa la ley en cita, con "perjuicio de la autonomía del Estado de Durango.--" Por último, en el considerando tercero los "autores de la resolución combatida, citan la tesis "de la Quinta Epoca de la Primera Sala, publicada "en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo "LXXXIX, página 597, competencia 5/46, pero tal "tesis, reafirma el criterio argumentado en este "agravio, porque lo que los autores del recurso "solicitaron, no fue una declaración general de "inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la "Ley Federal de Competencia Económica, sino la "aplicación directa de la Constitución en contra de "disposiciones que vulneran su espíritu, por ello y "por lo anteriormente expresado, procede y "pedimos declarar procedente estos agravios que "se hacen valer en contra del punto tercero de "consideraciones de la resolución combatida y "declarar no ajustada a la Constitución la "resolución que se impugna y se le deje sin efecto.--" SEGUNDO AGRAVIO.- En el segundo agravio "que se hizo valer ante el autor de la resolución que "se impugna se insistió, en que la Federación es "incompetente para legislar sobre sanidad animal, "y contra el argumento de la propia Comisión, en el "sentido de que por el artículo 21 de la Ley Federal "de Sanidad Animal, le da facultades a la "SECRETARIA DEL RAMO, para que expida las "normas oficiales en razón del

riesgo zoonosario "que implica su movilización, y su argumento que "el artículo 21 de esa Ley, violentaba la "Constitución General de la República en perjuicio "de la soberanía estatal, porque no existe ninguna "facultad del Estado cedida a la Federación en que "le conceda facultades a ésta para legislar en "materia de movilización de animales, sus "productos o subproductos.--- En la resolución "objeto de esta impugnación, la COMISION "FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA, dijo:--- "...CUARTO.- EN SU SEGUNDO CONCEPTO DE "AGRAVIO ARGUMENTA LA RECURRENTE, LA "INEXACTA E INDEBIDA INTERPRETACION Y "APLICACION DEL ARTICULO 21 DE LA LEY "FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL, MISMO QUE "DISPONE QUE PODRA REALIZARSE "LIBREMENTE LA MOVILIZACION DE ANIMALES, "SUS PRODUCTOS O SUBPRODUCTOS, SALVO "CUANDO LA SECRETARIA DE AGRICULTURA, "GANADERIA Y DESARROLLO RURAL, EXPIDA "NORMAS OFICIALES EN RAZON DEL RIESGO "ZOOSANITARIO QUE IMPLIQUE SU "MOVILIZACION.--- MANIFIESTA LA RECURRENTE "QUE TAL AFIRMACION NO ES CUIDADOSA NI "JURIDICA, Y QUE LA COMPETENCIA DE TODA "AUTORIDAD DEBE PROVENIR DE LA LEY, PERO "NO DE LA ORDINARIA SINO DE LA "CONSTITUCION.--- AFIRMA QUE LA LEY "FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL EN SU ARTICULO "21 Y EN SI TODA LA LEY, VIOLENTA LA "CONSTITUCION EN PERJUICIO DE LA "SOBERANIA ESTATAL Y QUE SU APLICACION "VULNERA, NO SOLAMENTE EL PACTO FEDERAL, "SINO TAMBIEN LA CONSTITUCION POLITICA DEL "ESTADO DE DURANGO Y LAS LEYES EMANADAS "DE ESTA.--- ASI MISMO ESGRIME QUE TAL "DISPOSICION NO FUNDAMENTA LA "RECOMENDACION EMITIDA POR LA COMISION "FEDERAL DE COMPETENCIA, POR LO QUE TAL "RESOLUCION ES INFUNDADA, VIOLANDO CON "ELLO LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 16 DE "LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA, "POR LO QUE SOLICITA SE REVOQUE LA "MENCIONADA RESOLUCION.--- "CORRESPONDERA A LA SECRETARIA DE "AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO "SOCIAL, LA APLICACION DE LA LEY FEDERAL "DE SANIDAD ANIMAL, POR LO QUE LO "EXPRESADO POR LA RECURRENTE EN EL "SENTIDO DE QUE NO EXISTE FUNDAMENTO "PARA LA APLICACION DEL ARTICULO 21 DE LA "LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL ES "PRECIPITADO, YA QUE LAS ACCIONES EN "MATERIA DE SANIDAD ANIMAL POR "DISPOSICION CONSTITUCIONAL SON FACULTAD "DE LA FEDERACION; CON BASE EN LO "ANTERIOR, LA COMISION FEDERAL DE "COMPETENCIA FUNDO Y MOTIVO SU "RESOLUCION EN ORDENAMIENTOS EMANADOS "DEL CONGRESO FEDERAL, QUE TIENEN TODO "EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL, LO QUE DE "NINGUNA MANERA PUEDE VIOLAR LA "GARANTIA INDIVIDUAL QUE CONSAGRA EL 16 "CONSTITUCIONAL, SEGUNDA LO ANTERIOR:--- "LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES POR EL "SOLO HECHO DE QUE LAS INSTITUCIONES QUE "REGULAN NO ESTEN PREVISTAS EN LA "CONSTITUCION. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE "UNA LEY SURGE DE SU CONTRADICCION CON "LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR LA "CONSTITUCION FEDERAL, SEGUN LO HA "PRECISADO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, "POR ELLO, EL SOLO HECHO DE QUE UNA LEY "ESTABLEZCA INSTITUCIONES JURIDICAS NO "PREVISTAS EN LA CONSTITUCION, COMO LAS "COSTAS JUDICIALES, NO IMPLICA "NECESARIAMENTE LA INCONSTITUCIONALIDAD "DE LA NORMA, PUES ESTA, COMO SE INDICO, "RESULTA DE LA CONTRADICCION SEÑALADA'.--- "NOVENA EPOCA. INSTANCIA: PLENO. FUENTE: "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION Y SU "GACETA, TOMO II, DICIEMBRE DE 1995, TESIS P. "CXVI/95, 236, AMPARO DIRECTO EN REVISION "1830/94, JOEL SOLIS RUBIO, 17 DE ABRIL DE "1995, UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS. PONENTE: "SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, "SECRETARIA: ADRIANA ESCORZA CARRANZA. "AMPARO DIRECTO EN REVISION 565/95. JAVIER "SOTO GONZALEZ. 10 DE OCTUBRE DE 1995, "UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS. PONENTE: "SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO. "SECRETARIA: LUZ CUETO MARTINEZ. EL "TRIBUNAL PLENO EN SU SESION PRIVADA "CELEBRADA EL VEINTIUNO DE NOVIEMBRE EN "CURSO, POR UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE "LOS MINISTROS: PRESIDENTE EN FUNCIONES "JUVENTINO V. CASTRO Y CASTRO, SERGIO "SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, MARIANO "AZUELA GÜITRON, JUAN DIAZ ROMERO, "GENARO DAVID GONGORA PIMENTEL, JOSE DE "JESUS GUDIÑO PELAYO, GUILLERMO I. ORTIZ "MAYAGOITIA, HUMBERTO ROMAN PALACIOS, "OLGA MARIA SANCHEZ CORDERO Y JUAN N. "SILVA MEZA, APROBO CON EL NUMERO "CXVI/1995, LA TESIS QUE ANTECEDE, Y "DETERMINO QUE LAS VOTACIONES SON "IDONEAS PARA INTEGRAR TESIS DE "JURISPRUDENCIA. MEXICO, DISTRITO FEDERAL, "A VEINTIUNO DE NOVIEMBRE

DE MIL "NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO.--- 'LEYES "INCONSTITUCIONALES. NO EXISTEN DE PLENO "DERECHO. NO EXISTEN NULIDADES AB INITIO, "PUES TODAS LAS NORMAS JURIDICAS SON "VALIDAS MIENTRAS NO SE DECRETE SU "NULIDAD POR ORGANO COMPETENTE, Y NO "PORQUE LOS QUEJOSOS ESTIMEN QUE LA LEY "VIOLA PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, "CONSIDERADOS COMO PARTE ESENCIAL DE LA "CONSTITUCION, ES INCONSTITUCIONAL LA LEY, "PUES PRECISAMENTE EL ORGANO ESTATAL "COMPETENTE, EN EL CASO, EL PODER JUDICIAL "FEDERAL, ES QUIEN DETERMINARA SI EXISTE O "NO LA VIOLACION DE PRECEPTOS "CONSTITUCIONALES. EN MATERIA DE AMPARO "CONTRA LEYES NO EXISTEN LEYES "INCONSTITUCIONALES DE PLENO DERECHO, Y "SIEMPRE SE REQUIERE QUE UN ORGANO ASI LO "DECIDA, PARA CONSIDERAR QUE LA LEY NO "DEBE PRODUCIR CONSECUENCIAS O QUE NO "DEBE APLICARSE AL CASO CONCRETO'.--- "SEPTIMA EPOCA. INSTANCIA. PLENO. FUENTE: "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, "TOMO 80, PRIMERA PARTE, PAGINA 47, AMPARO "EN REVISION 540/74, LYDIA SOTO RODRIGUEZ "DE LAVIN. 12 DE AGOSTO DE 1975. UNANIMIDAD "DE 18 VOTOS. PONENTE: RAFAEL ROJINA "VILLEGAS. NOTA.- ESTA TESIS TAMBIEN "APARECE EN APENDICE 1917-1985, PRIMERA "PARTE, PLENO, TESIS 77, PAG. 161 (CUARTA "TESIS RELACIONADA).--- ADEMÁS, SE INSISTE "QUE LAS FACULTADES DE LA SECRETARIA DE "AGRICULTURA, GANADERIA Y DESARROLLO "RURAL, EN MATERIA DE SANIDAD ANIMAL POR "DISPOSICION CONSTITUCIONAL SON FACULTAD "DE LA FEDERACION...'.--- En este considerando la "COMISION DE COMPETENCIA ECONOMICA, y "dicho sea esto con todo respeto, pretende "resolver el agravio con el argumento de 'sí porque "sí', al afirmar solamente que el artículo 21 de la "Ley Federal de Sanidad Animal, es constitucional, "ya que las sanciones en materia de sanidad animal "por disposición constitucional, son facultad de la "Federación, sin embargo, no señala ninguna "disposición de la Constitución que prevea este "supuesto que es el quid de este asunto; ahora "bien, el GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO, "sostiene que no existe ninguna disposición "constitucional que prevea que conceder a la "autoridad federal estas facultades o bien que los "Gobiernos de los Estados, hubiesen cedido a la "Federación esta facultad, y si esto no ha ocurrido, "es decir, si no está previsto en la Constitución y si "no fueron cedidas por los Estados, es evidente "que el artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad "Animal no sólo es precipitado, como ya dijo el "recurrente, sino que es anticonstitucional.--- Por "otra parte, con todo respeto nos permitimos "señalar que no son aplicables las jurisprudencias "que se citan al final de este agravio y "refiriéndonos específicamente la primera 'LEYES. "NO SON INCONSTITUCIONALES, POR EL SOLO "HECHO QUE LAS INSTITUCIONES QUE REGULAN "NO ESTAN PREVISTAS EN LA CONSTITUCION'. "Porque aunque si bien es cierto que por el simple "hecho de que no estén previstas en la "Constitución, las instituciones jurídicas que "regulen no son por ese solo motivo "inconstitucionales, porque pueden ser "inconstitucionales por otros motivos como es el "que sin existir una facultad explícita la Federación "pretenda ejercitar una facultad no prevista en la "Constitución, ni siquiera como medio para hacer "valer otra facultad concedida expresamente, es "decir, la existencia de un principio de arranque, de "las facultades federales, de no ser esto así, "fracasaría el sistema federal, puesto que la "Federación podría sin más legislar en todo lo que "le diera la gana, sin respetar el Pacto Federal. Por "ello al legislar en algo que es competencia de los "Estados, el Congreso Federal violentó la "autonomía de los Estados y en el caso, la de "Durango, por ello pedimos se aplique "correctamente el criterio del más Alto Tribunal y "se deje sin efecto la resolución combatida.--- En "relación a la segunda jurisprudencia: 'LEYES "INCONSTITUCIONALES. NO EXISTEN DE PLENO "DERECHO', expresamos que no es aplicable, pero "además en el caso, como ya lo dijimos en el "agravio anterior, no pretendemos que la "COMISION DE COMPETENCIA ECONOMICA, "declare inconstitucional la ley, sino que por "inconstitucional no la aplique, pues de todos es "sabido que sólo el más Alto Tribunal de la nación, "puede hacer una declaración de inconstitucional y "aún más ese Tribunal, como ya lo expresamos, "por el principio de relatividad que rige en materia "de amparo, tampoco puede hacerlo a favor de "todos los ciudadanos sino a favor de los que lo "invocaron formalmente, lo que permite el "equilibrio de los tres Poderes que gobiernan esta "República, por ello, el no haber considerado "procedente el agravio en el sentido de que al "concederle facultades a la autoridad federal en la "LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL, y considerar "por ello que la Federación puede hacer y deshacer "sobre esta materia en el territorio de los Estados, "es claro que se violenta la autonomía del Estado "de Durango, porque es de su derecho legislar "sobre sanidad animal, y producción de su "ganadería y avicultura dentro de su

territorio, con "exclusión de cualquier autoridad, por ello "rogamos al más Alto Tribunal de la nación, declare "procedente este agravio que se hace en relación "con el artículo 16 de la Constitución, porque los "autores de la resolución combatida no motivan y "mucho menos fundamentan su acción de "desechar el segundo agravio.--- TERCER "AGRAVIO.- Se argumentó en el tercer agravio que "en el caso regular la entrada y salida de animales "en el Estado y poner barreras zoosanitarias era "facultad de los Estados y que ni siquiera estaban "concedidas a la Federación, como facultades "implícitas para conseguir el cumplimiento o la "realización o cumplimiento de una explícita; los "autores de la resolución impugnada en el "considerando quinto, resolvieron:--- '...EN SU "TERCER CONCEPTO DE AGRAVIO, MANIFIESTA "LA RECURRENTE QUE EN ALGUNOS CASOS SE "HA ESGRIMIDO QUE PARA QUE EL CONGRESO "DE LA UNIÓN HAYA LEGISLADO EN MATERIA "QUE ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS "ESTADOS, PARA CONCEDERLE A LA "FEDERACION FACULTADES QUE NO TIENE, ES "EL CASO DE LAS FACULTADES IMPLICITAS, "PERO PARA QUE ESTAS FACULTADES SE DEN O "EXISTAN ES NECESARIO QUE EXISTA UNA "FACULTAD EXPLICITA QUE NO PUEDA "CUMPLIRSE SIN EL EJERCICIO DE OTRA NO "PREVISTA Y QUE LA SEGUNDA SEA "COMPLEMENTO DE LA PRIMERA'.--- POR LO QUE "SE REFIERE A ESTE AGRAVIO, EL MISMO ES "INFUNDADO POR LAS RAZONES MANIFESTADAS "EN LOS CONSIDERANDOS QUE ANTECEDEN. "ADEMAS SIRVE DE APOYO A LO ANTERIOR:--- "FEDERACION, FACULTADES LEGISLATIVAS DE "LA.- ES NOTORIO QUE LAS FACULTADES "LEGISLATIVAS DE LA FEDERACION NO SON "UNICAMENTE LAS CONSIGNADAS DE MODO "EXPRESO EN EL ARTICULO 73 DE LA "CONSTITUCION FEDERAL, PUESTO QUE DE "DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA MISMA CARTA "FUNDAMENTAL, SE INFIEREN ESAS "FACULTADES SOBRE MATERIAS DISTINTAS DE "LAS ESPECIFICADAS EN EL MENCIONADO "PRECEPTO, EN CUANTO TALES DISPOSICIONES "IMPUTAN COMPETENCIA Y JURISDICCION A LA "FEDERACION SOBRE DICHAS MATERIAS, ASI EL "DERECHO QUE EL ARTICULO 27 "CONSTITUCIONAL CONFIERE A LA NACION "PARA IMPONER A LA PROPIEDAD PRIVADA LAS "MODALIDADES QUE DICTE EL INTERES "PUBLICO, EL DE REGULAR EL "APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS "NATURALES SUSCEPTIBLES DE APROPIACION, "PARA HACER UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA "DE LA RIQUEZA PUBLICA Y PARA CUIDAR DE SU "CONSERVACION, EL DE HACER CONCESIONES "PARA LA EXPLOTACION DE LOS PRODUCTOS "DEL SUBSUELO, LA FACULTAD PRIVATIVA QUE "A LA MISMA FEDERACION CONCEDE EL "ARTICULO 131 DE LA REPETIDA CARTA "FEDERAL DE GRAVAR LAS MERCANCIAS QUE "SE IMPORTEN O EXPORTE O PASEN DE "TRANSITO POR EL TERRITORIO NACIONAL, ASI "COMO LA FACULTAD DE REGLAMENTAR, EN "TODO TIEMPO, Y AUN PROHIBIR LA "CIRCULACION DE TODA CLASE DE EFECTOS, "CUALQUIERA QUE SEA SU PROCEDENCIA, Y "AUN LA JURISDICCION QUE LE OTORGA EL "ARTICULO 132 SOBRE LOS BIENES INMUEBLES "DESTINADOS POR EL GOBIERNO DE LA UNION "AL SERVICIO PUBLICO O AL USO COMUN, "IMPLICAN NECESARIAMENTE EL EJERCICIO POR "PARTE DE LA FEDERACION, DE LAS "FACULTADES LEGISLATIVAS "CORRESPONDIENTES, Y ESTO NO OBSTANTE, "TALES FACULTADES NO ESTAN "ESPECIFICAMENTE DETERMINADAS EN EL "CITADO ARTICULO 73, NI EN NINGUN OTRO, "AUNQUE NO SE NECESITA ESFUERZO ALGUNO "PARA CONSIDERARLAS INCLUIDAS EN LA "FRACCION XXIX, ANTES XXXI, DE DICHO "ARTICULO 73, DE DONDE SE VE QUE LA "FEDERACION NO SOLO PUEDE PONER EN "EJERCICIO TODAS LAS ATRIBUCIONES QUE LE "ASIGNA LA CONSTITUCION FEDERAL. ES, POR "TANTO, INEXACTO QUE SOLO PUEDE LEGISLAR "SOBRE AQUELLO PARA LO CUAL HA SIDO "EXPRESAMENTE AUTORIZADA, PUES PUEDE "HACERLO SOBRE TODAS AQUELLAS MATERIAS "QUE LE ESTAN SUJETAS POR RAZON DE "DOMINIO O JURISDICCION, COMO PODER "SOBERANO, AUN CUANDO NINGUNA LEY LE "CONFIERA ESPECIFICAMENTE TAL FACULTAD'.--" QUINTA EPOCA. INSTANCIA: PLENO. FUENTE: "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, "TOMO XXXVI, PAGINA 1070, TOMO XXXVI, PAG. "1071, CONTROVERSIA 2/32, FEDERACION Y "ESTADO DE OAXACA, 15 DE OCTUBRE DE 1932. "MAYORIA DE 14 VOTOS...'. --- La declaración de "improcedencia del agravio violenta la disposición "que contiene el Pacto Federal y muy "especialmente el artículo 124 de la Constitución "Política del país, porque la misma disposición "citada en la resolución, da la razón al ESTADO DE "DURANGO, ya que los Ministros de la Corte que "en el año de 1932 resolvieron la controversia 2/32 "que está transcrita, consideraron que la "Federación tenía facultades para regular diversas "situaciones, pero si leemos con detenimiento la "ejecutoria, la misma señala que aun

cuando para "legislar 'tales facultades no están específicamente "determinadas en el citado artículo 73 ni en ningún "otro', aunque no se necesita explicación alguna "para considerarlas incluidas en la fracción XXIX "antes XXXI de dicho artículo 73, es decir, los "Ministros en aquella época nos dan la razón en "cuanto a que se requiere un punto de partida que "ellos para la cuestión que resolvieron se "encontraba en las facultades previstas y que "citaron del artículo 73, pero fue necesario ese "punto de partida pero al no haber existido, es "evidente que se viola el Pacto Federal y la tesis "habría tenido un sentido distinto, y más nos da la "razón en cuanto a que esa SUPREMA CORTE, en "la tesis transcrita dijo:--- '...POR TANTO ES "INEXACTO QUE SOLO PUEDE LEGISLAR SOBRE "AQUELLO DE LO CUAL HA SIDO "EXPRESAMENTE AUTORIZADA, PUES PUEDE "HACERLO SOBRE TODAS AQUELLAS MATERIAS "QUE LE ESTAN SUJETAS POR RAZON DE "DOMINIO O JURISDICCION COMO PODER "SOBERANO...'.--- Y es el caso de que el tránsito de "animales y la legalidad por el decreto que dio "origen al problema es un camino o materia que no "está sujeta por razón de dominio o jurisprudencial "y la legalidad (sic) del Poder Soberano, de la "Federación, por ello la aplicación de la "jurisprudencia de la SUPREMA CORTE DE "JUSTICIA DE LA NACION, en forma indebida, "violenta el artículo 192 de la Ley de Amparo, y el "artículo 124 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, causando al Estado "de Durango el tercer agravio.--- CUARTO "AGRAVIO.- Se expresó en síntesis en el cuarto "agravio 'todo acto de autoridad excepto los que se "tiendan (sic) para otorgar seguridad jurídica y "éstos tienen sus excepciones y solamente "aquellas en que peligre la seguridad del Estado, "puede esta última actuar de oficio' y en todos los "demás casos y sobre todo en los que existan "controversias de interés entre particulares, como "es el caso, se requiere denuncia, acusación, "querrela, demanda, gestoría o petición de los "particulares que la promueven y que justifiquen su "interés y su carácter 'todo ello con la finalidad de "que la maquinaria del Estado no actúe "convirtiéndose en persecutor de los ciudadanos', "y en el caso se alegó que no existe instancia de "parte agraviada, que la CAMARA DE COMERCIO "que supuestamente se comunicó con la "COMISION DE COMPETENCIA ECONOMICA, no "justificó su personalidad ni representa "legítimamente a los que dice sus agremiados, no "justificó que las personas que se dicen agraviadas "fueron miembros de su Cámara y, por lo tanto, no "había instancia de parte legítima, se alegó haber "sido violado el artículo 39 de la Ley que regula la "COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA "ECONOMICA, porque en ningún momento los "promoventes, si los hubo, solicitaron la "derogación del decreto objeto de la "recomendación y mucho menos la derogación de "los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento "Ganadero, alegándose falta múltiple porque no "hubo instancia de parte legítima.--- En el "considerando sexto se desestima el agravio en la "siguiente forma.--- '...SEXTO.- AFIRMA LA "RECURRENTE QUE TODO ACTO DE AUTORIDAD "EXCEPTO LOS QUE TIENDAN A OTORGAR "SEGURIDAD JURIDICA, Y ESTOS TIENEN SUS "EXCEPCIONES Y SOLAMENTE AQUELLOS EN "QUE PELIGRA LA SEGURIDAD DEL ESTADO, "PUEDE ESTE ULTIMO ACTUAR DE OFICIO, EN "TODOS LOS DEMAS CASOS SE REQUIERE DEL "IMPULSO O INICIATIVA DE PARTE, SEÑALA QUE "LA LEY FEDERA DE COMPETENCIA ESTABLECE "UN PROCEDIMIENTO MISMO QUE NO SE APLICO "VIOLANDO FLAGRANTEMENTE EL ARTICULO 14 "CONSTITUCIONAL, PORQUE NO EXISTE "INSTANCIA DE PARTE LEGITIMA Y NO SIGUIO "NINGUN PROCEDIMIENTO EN EL QUE SE "HUBIERA OIDO A LAS PARTES, Y QUE DE "NINGUNA MANERA SOLICITARON LA "DEROGACION DE LOS ARTICULOS 141 Y 142 DE "LA LEY DE FOMENTO GANADERO, POR LO QUE "ESTA AUTORIDAD CONCEDIO MAS DE LO "SOLICITADO.--- NO PUEDE ESTUDIARSE COMO "AGRAVIO LAS MANIFESTACIONES Y OPINIONES "TEORICAS Y ACADEMICAS EXPRESADAS POR "EL RECURRENTE AL INCONFORMARSE CON EL "SENTIDO DE LA RESOLUCION RECURRIDA POR "CONSIDERARLA ILEGAL, YA QUE LA MISMA "DEBIO IMPUGNARSE CON RAZONAMIENTOS "TENDIENTES A DESVIRTUAR LA CITADA "RESOLUCION Y NO SOLO A PRESENTAR "ARGUMENTOS TENDIENTES A CALIFICAR LA "CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES QUE "SIRVIERON DE SUSTENTO DE LA RESOLUCION.--" DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, RESULTA "APLICABLE AL ARTICULO 33 DE LA LFCE YA "QUE ESTE SOLO SE REFIERE AL "PROCEDIMIENTO RELATIVO A PRACTICAS "MONOPOLICAS Y CONCENTRACIONES Y NO A "RESTRICCIONES AL COMERCIO INTERESTATAL. "LOS ARTICULOS 14 Y 15 DE ESE "ORDENAMIENTO SON LOS APLICABLES, "MISMOS QUE FACULTAN A LA COMISION "FEDERAL DE COMPETENCIA PARA VIGILAR LA "OBSERVANCIA DEL ARTICULO 117, FRACCION V "DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS "ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN

"CONSECUENCIA, DE CONFORMIDAD CON EL "ARTICULO 15 DE LA LFCE LA COMISION PODRA "SEÑALAR LA EXISTENCIA DE RESTRICCIONES "MEDIANTE DECLARATORIA QUE SERA "PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA "FEDERACION, POR LO QUE NO ASISTE RAZON NI "FUNDAMENTO LEGAL ALGUNO A LA "RECURRENTE PARA ARGUMENTAR QUE SE "VIOLA FLAGRANTEMENTE GARANTIA "CONSTITUCIONAL ALGUNA.--- LA LFCE SEÑALA "COMO SUJETOS DE LA MISMA, ENTRE OTROS, A "LAS DEPENDENCIAS O ENTIDADES DE LA "ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, ESTATAL "O MUNICIPAL QUE PARTICIPEN EN LA "ACTIVIDAD ECONOMICA, POR TANTO, LA "COMISION ESTA FACULTADA PARA INVESTIGAR "LA EXISTENCIA DE ACTOS DE AUTORIDADES "ESTATALES CUYO OBJETO DIRECTO O "INDIRECTO SEA PROHIBIR LA ENTRADA O "SALIDA DE SU TERRITORIO DE MERCANCIAS O "SERVICIOS. EN ESTOS TERMINOS EL CONCEPTO "DE AGRAVIO ES INFUNDADO. CONFORME AL "ARTICULO 39 DE LA LFCE ES INDISPENSABLE "PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE "RECONSIDERACION LA EXPRESION DE LOS "VICIOS DE LOS QUE ADOLECE LA RESOLUCION "IMPUGNADA Y PORQUE SE CONSIDERA QUE "CAUSAN AGRAVIO, POR TANTO, RESPECTO A "LOS SUPUESTOS AGRAVIOS EXPRESADOS EN "EL PRESENTE RECURSO NO CONTIENEN "RAZONAMIENTOS TENDIENTES A "CONTROVERTIR LA LEGALIDAD DE LA "RESOLUCION DE LA COMISION POR LO QUE NO "TIENEN EL CARACTER DE AGRAVIO Y NO "PROCEDE LA RECONSIDERACION DE LA "RESOLUCION RESPECTO A LOS MISMOS'.--- No "es inexacto que en cuanto a la instancia de parte "son aplicables los artículos 14 y 15 de la Ley de "Competencia Económica, porque el primero de "éstos se refiere a los supuestos efectos jurídicos "de autoridades estatales, que ya analizamos, y en "cuanto al artículo 15 da a la COMISION la facultad "de investigar de oficio o a petición de parte si se "está en presencia de los actos a que se refiere el "artículo 14 y en el caso declarar su existencia, "pero tal disposición da facultades a la citada "Comisión para hacer la declaración de un hecho "que investigó, pero no para resolver una cuestión "controvertida como fue la que pretendió crear "entre unos supuestos denunciantes de prácticas "monopólicas y el Gobierno del Estado. Si sólo "fuese el señalamiento de la existencia de "restricciones mediante declaratorias lo hecho por "la COMISION DE COMPETENCIA ECONOMICA, "sus resoluciones, no tendrían ninguna validez ni "coercibilidad, desnaturalizándoles de lo que "podría ser el 'mundo jurídico perfecto', porque es "por todos sabido que sin coerción, no existe el "derecho, sólo buenas intenciones, por ello, no es "certero que en el agravio no se contengan "razonamientos tendientes a controvertir la "legalidad de la resolución, porque precisamente "eso fue lo que se alegó: el vicio de origen porque "no existió el principio de instancia de parte, el "proceso administrativo que culmina con una "resolución que hace una declaratoria que vincula "al Estado, puesto que el impone la abrogación del "decreto y la derogación de las disposiciones de la "LEY DE FOMENTO GANADERO, que se ha "señalado tantas veces, no siendo motivo el "supuesto principal de que la LEY FEDERAL DE "COMPETENCIA ECONOMICA, sea evitar el "establecimiento de barreras al comercio "interestatal, puesto que como ya se dijo, el "comercio no se ha limitado en forma alguna, sino "solamente se previó una barrera zoosanitaria.--- El "actuar sin que se ejercite derecho por parte "legítima coloca a la COMISION DE COMPETENCIA "ECONOMICA, en la situación de haber violado el "principio de instancia de parte, que regula todo "acto del Estado y que se encuentra consignado en "los artículos 14 y 16 de la Constitución, por ello a "fin de restablecerse al ESTADO DE DURANGO en "el goce de su autonomía rogamos a esta "SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, "declare procedente este agravio y deje sin efecto "la resolución combatida.--- Se insistió en el quinto "agravio de que no se trataba de una cuestión "comercial, que no se trataba de crear un estanco y "mucho menos imponer restricciones al comercio y "por lo tanto se haya impuesto una barrera al "comercio interestatal violatoria del artículo 14 de "la Ley Federal de Competencia Económica, o bien "si hubiera satisfecho el supuesto de la fracción V "del artículo 17 de la Constitución General de la "República, pues en el decreto no se refería a "comercialización, no se prevé la prohibición de "actos de comercio y que de esta forma pudiera "parecerse a los estancos que tiene efectos "meramente comerciales, en el agravio inclusive se "hizo un estudio histórico y doctrinal del punto y se "puede leer las consideraciones del decreto para "enfaticar que lo que la H. COMISION DE "COMPETENCIA, considera como punto de "discusión, es solamente lo mercantil o comercial, "sino que en el caso se pretendió como se ha dicho "hasta el cansancio, prevenir un problema de salud "pública, y para proteger la existencia de las "granjas avícolas habiendo congruencia entre el "decreto impugnado y las normas NOM y muy

"específicamente la última a favor 044-ZOO-95, sin embargo, la COMISION DE COMPETENCIA "ECONOMICA, resolvió:--- '...SEPTIMO.- EN SU "ULTIMO CONCEPTO DE AGRAVIO MANIFIESTA "LA RECURRENTE QUE EL PUNTO MAS "IMPORTANTE DE LA CONTROVERSIA LO "CONSTITUYE EL FIN PARA EL CUAL FUE "EMITIDO EL DECRETO CUYA DEROGACION SE "PROPONE, LA CUAL TIENE POR OBJETO "PROTEGER EL ESTADO DE DURANGO, CONTRA "LA INFECCION DE LAS AVES QUE SE CRIAN Y SE "PRODUCEN.--- EL CONCEPTO DE AGRAVIO QUE "HACE VALER LA RECURRENTE ES INOPERANTE "E IMPROCEDENTE, COMO SE HA MANIFESTADO "A LO LARGO DE LA PRESENTE RESOLUCION LA "COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA FUE "CREADA CON EL PROPOSITO DE CANALIZAR "LOS FINES DE LA LFCE, CONFIGURANDO UN "ORGANISMO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA, "DESTINADO A PROTEGER EL LIBRE "MOVIMIENTO DE LOS BIENES Y SERVICIOS DE "LOS MERCADOS A TRAVES DE "PROCEDIMIENTOS PREVENTIVOS Y "CORRECTIVOS, AL QUE ADEMAS, SE LE "CONFIRIO FACULTADES PARA ORDENAR EL "CESE, ABSTENCION Y/O MODIFICACION DE "CONDUCTAS Y ACTOS NOCIVOS PARA LA "COMPETENCIA, EN FUNCION DEL INTERES "PUBLICO Y ECONOMICO, GARANTIZANDO LA "DEFENSA DE LA LIBRE ACTIVIDAD DE LOS "PARTICULARES.--- LA COMISION FEDERAL DE "COMPETENCIA ESTA DEDICADA EN FORMA "EXCLUSIVA AL ESTUDIO Y LA INVESTIGACION "DE LOS MULTIPLES CASOS QUE SE PRESENTAN "EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS. DE TAL "MANERA LA AUTORIDAD, CON LAS "FACULTADES QUE LE OTORGA LA PROPIA "CONSTITUCION, MISMAS QUE LE PERMITEN "DESENVOLVERSE CON SOLVENCIA Y "CELERIDAD EN LA RESOLUCION DE LOS "CONFLICTOS, EN LA TRAMITACION DE LOS "PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y MUY "ESPECIALMENTE EN LA PREVENCION DE ACTOS "Y CONDUCTAS EN CONTRA DEL PROCESO DE "COMPETENCIA Y LIBRE CONCURRENCIA. EN "TAL SENTIDO, LA COMISION FEDERAL DE "COMPETENCIA COADYUVA EN FORMA "MANIFIESTA CON LOS CRITERIOS DE "EFICIENCIA Y EFICACIA ECONOMICA EN EL "COMERCIO INTERESTATAL CONTRIBUYENDO "CON EL DESARROLLO DE LA POLITICA "ECONOMICA, RECTORA DE LA ECONOMIA "NACIONAL.--- EN EL ESPIRITU DE LA NORMA "RECTORA DE LA COMISION FEDERAL DE "COMPETENCIA, EL LEGISLADOR HACE UN "ESPECIAL HINCAPIE EN LAS ACCIONES DE "DIRECCION, ASI COMO AQUELLAS TENDIENTES "AL CONVENCIMIENTO, DESTINADAS A IMPONER "LA VIGENCIA DE LAS REGLAS EN QUE DEBE "DESENVOLVERSE LA COMPETENCIA Y LA LIBRE "CONCURRENCIA EN CADA MERCADO DE LA "ECONOMIA NACIONAL, TENIENDO COMO DATO "RELEVANTE LOS SISTEMAS APLICADOS EN "ESTA MATERIA REGULATORIA EN EL AMBITO "INTERESTATAL.--- EL EJERCICIO DE LAS "FUNCIONES CONFERIDAS A LA COMISION "FEDERAL DE COMPETENCIA SE CONSTITUYE EN "MOTOR DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA, POR "CUANTO PERMITE LA APERTURA, REGULACION "Y VIGILANCIA DE DISPOSICIONES "CONSTITUCIONALES CON LA FACULTAD DE "SANCIONAR O RECOMENDAR LA MODIFICACION "DE DISPOSICIONES QUE ATENTEN CONTRA EL "PROCESO DE COMPETENCIA Y LIBRE "CONCURRENCIA.--- POR TODO LO ANTERIOR "CON BASE EN LAS FACULTADES CONFERIDAS A "ESTA AUTORIDAD ES COMPETENTE PARA "IMPONER REGULACIONES EN MATERIA DE "COMERCIO INTERESTATAL.--- LO "ARGUMENTADO POR LA RECURRENTE ES "FALAZ, YA QUE EN SUS RAZONAMIENTOS SE "CONTRADICE AL MANIFESTAR QUE EL "DECRETO TIENE LA FINALIDAD DE PROTEGER "LA SALUD PUBLICA, Y A LO LARGO DE SU "EXPOSICION EN EL RECURSO COMBATE LA "COMPETENCIA DE LA FEDERACION PARA "LEGISLAR EN MATERIA DE SANIDAD ANIMAL, LO "QUE DE SUYO RESULTA INCONGRUENTE, "SIENDO SUFICIENTE PARA ACLARAR ESTE "PUNTO, DAR UNA LECTURA SOMERA A LOS "ARTICULOS 73 EN RELACION CON EL 117 "CONSTITUCIONALES, PARA PODER CONSTATAR "QUE LA SALUD PUBLICA ES MATERIA FEDERAL "Y POR TANTO CORRESPONDE LA "REGLAMENTACION AL CONGRESO DE LA "UNION...'.--- La consideración de que el agravio es "inoperante porque con el argumento de que a la "citada Comisión, le fue conferida por la Ley, la "protección del libre movimiento de los bienes y "servicios de los mercados a través de "procedimientos preventivos y correctivos y "además se le confirieron facultades para ordenar "el cese o modificación de conductas para la "competencia, en función del interés público y "económico garantizando la defensa de la libre "actividad de los particulares, no es en ninguna "forma congruente con la actividad distinta que el "Estado pretenda desarrollar o proteger la planta "avícola del Estado de Durango, intención "totalmente ajena a la creación de medidas "restrictivas al comercio.--- Con el decreto no "existen ni

*se pretende integrar la menor "restricción de la actividad económica por cuanto "que permite el ingreso al Estado de aves "provenientes de zonas sanas o que cumplan las "normas zoonosanitarias, de ahí la gran diferencia "entre el estanco o una barrera al comercio y una "medida de protección zoonosanitaria, como la del "caso, por ello es que al declarar improcedente el "agravio que se menciona, es evidente que se "violentan los artículos 73 y 117 de la Constitución "Federal, por inexacta aplicación, por lo que "rogamos a esta SUPREMA CORTE DE JUSTICIA "DE LA NACION, dejar sin efecto la resolución "combatida.--- Por último, por una defectuosa "valoración del dictamen emitido por el perito "ofrecido y cuya prueba se desahogó a petición de "esta autoridad, porque en su dictamen dijo 'que el "ESTADO DE DURANGO, se encontraba libre de "influenza aviar", y lo dijo de conformidad con los "dictados de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, "GANADERIA Y DESARROLLO RURAL, y aunque "es experto solamente en veterinaria y zootecnia no "es temerario que hubiese descrito la forma en que "el ESTADO DE DURANGO, creciera en materia de "avicultura, y no descalifica la prueba el hecho de "que el propio perito haya señalado que el decreto "en revisión no constituya daño ni barrera al "comercio, antes bien, el perito en materia de "veterinaria y zootecnia, aunque sea ajeno a las "cuestiones del comercio, nos da una clara lección "de que él sí entendió el sentido del decreto, el que "no requiere de más explicación que la "comprensión vertical de sus considerandos.--- El "ESTADO DE DURANGO, por nuestro conducto "ruega, a esa H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA "DE LA NACION, considere la situación probada "que el ESTADO DE DURANGO, es una zona libre "de influenza aviar y que por una supuesta "salvaguarda a la libertad comercial se pretende "exterminar como así lo han dicho los expertos, la "planta avícola y entonces ya no habrá nada que "comercializar".*

**CUARTO.-** Mediante proveído de veintinueve de octubre mil novecientos noventa y ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que el plazo para promover el medio de defensa planteado ante esta Suprema Corte de Justicia por el Gobernador y el Secretario General de Gobierno del Estado de Durango, a que se refiere el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, era de cinco días hábiles, por lo que en la especie, atento al lapso que transcurrió entre la notificación de la resolución impugnada y la promoción del referido medio de defensa, éste resultaba extemporáneo, por lo que se determinó su desechamiento.

**QUINTO.-** Por oficio presentado el seis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho en la Oficina de Correos del Estado de Durango, el Gobernador Constitucional y el Secretario de Gobierno de esa entidad federativa interpusieron recurso de reclamación en contra del referido proveído presidencial desechatorio.

El recurso de reclamación quedó registrado con el número 172/98 y fue fallado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante resolución de treinta y uno de octubre del año dos mil, en la que se declaró fundado el recurso y se ordenó que se devolvieran los autos a la Presidencia de este Alto Tribunal, a efecto de que se admitiera a trámite la acción intentada por el Gobernador y el Secretario General de Gobierno del Estado de Durango, prevista en el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, toda vez que constituye una controversia constitucional, la cual se hizo valer dentro del plazo legal.

**SEXTO.-** Por auto de doce de diciembre de dos mil, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó turnar el expediente al Ministro Mariano Azuela Güitrón para que actuara como instructor, y mediante proveído del día trece de diciembre siguiente tuvo por presentados al Gobernador y al Secretario General de Gobierno del Estado de Durango con la personalidad que ostentan, reconociéndoles ésta en términos de las documentales exhibidas y, con fundamento en los artículos 25, 28 y 35 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, requirió a las autoridades estatales mencionadas para que en el plazo de cinco días hábiles aclararan el oficio de demanda indicando las autoridades demandadas, señalando los actos o disposiciones impugnadas, los conceptos de invalidez y las entidades, poderes u órganos a los que debía tenerse como terceros interesados.

**SEPTIMO.-** Mediante oficio recibido en esta Suprema Corte el veintinueve de diciembre de dos mil, el Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno del Estado de Durango desahogaron el requerimiento referido, manifestando lo siguiente:

*"Que en cumplimiento al requerimiento que se nos "hizo por acuerdo de 13 del mes en curso, "notificado el 14 de este mismo mes, nos "permitimos aclarar nuestro oficio de demanda, en "los siguientes términos:--- TIENE EL CARACTER "DE AUTORIDAD DEMANDADA, el Pleno de la H. "Comisión Federal de Competencia, con domicilio "en Tamaulipas 150, Col. Hipódromo Condesa de "esa ciudad.--- ACTO O DISPOSICION EMITIDO: "(sic) La resolución acordada y votada en sesión "celebrada el día 27 de agosto de 1998, en el "expediente RA-21-98, relativo al recurso de "reconsideración interpuesto por el Gobierno del "Estado de Durango, en la que declara infundado "tal recurso interpuesto en contra de la "pronunciada por la Comisión Federal de*

*"Competencia Económica, en el expediente DE-12-"97 de la Secretaría Ejecutiva, por la que en primera instancia se emite recomendación al Gobierno del "Estado de Durango en el sentido de abrogar el "Decreto Administrativo que declara de interés "público, el control y erradicación de la influenza "aviar en el Estado de Durango, y que además "recomienda la derogación de los artículos 141 y "142 de la Ley de Fomento Ganadero.--- TERCEROS "INTERESADOS:--- Tienen ese carácter los "siguientes:--- C.P. JOSE MANUEL AGUILERA "CARRERA, en su carácter de actual Presidente de "la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y "Turismo de Durango, con domicilio en Francisco I. "Madero 125 Nte., de la Ciudad de Durango, Dgo.--- "ASOCIACION DE AVICULTORES DE GOMEZ "PALACIO, DGO., con domicilio en Calzada Lázaro "Cárdenas No. 222-3 Parque Industrial Lagunero; y "--- ASOCIACION DE AGRICULTORES DE POLLO "DE LA COMARCA LAGUNERA, con domicilio en "Av. Valle del Guadiana y calle Cuatro Ciénegas, "Parque Industrial Lagunero, ambos de Gómez "Palacio, Dgo".*

En el oficio de referencia se hicieron valer como conceptos de invalidez los transcritos en el resultando tercero de la presente resolución.

**OCTAVO.-** Por auto de doce de enero de dos mil uno, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento hecho a la parte actora; asimismo tuvo al Gobernador Constitucional y al Secretario General de Gobierno del Estado de Durango promoviendo controversia constitucional en contra de la resolución de fecha veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y ocho, dictada en el recurso de reconsideración número RA-21-98 por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia; admitió la demanda; tuvo como autoridades demandadas al Presidente de la República, al Secretario de Economía y a la Comisión Federal de Competencia, a quienes ordenó emplazar y dar vista al Procurador General de la República; negó el carácter de terceros perjudicados a las personas morales señaladas en la demanda.

**NOVENO.-** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación de éste, dio contestación a la demanda mediante oficio presentado ante este Alto Tribunal el veintiocho de febrero de dos mil uno, en el que, además, reconvino a la parte actora señalando como actos cuya invalidez demanda los siguientes:

*"Los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento "Ganadero del Estado de Durango y el Decreto "Administrativo que declara de interés público el "control y erradicación de la influenza aviar en el "Estado de Durango, emitido por el Titular del "Poder Ejecutivo del Estado de Durango el 9 de "junio de 1994 y publicado en el Periódico Oficial "del Estado en la misma fecha".*

**DECIMO.-** Por acuerdo de dos de marzo de dos mil uno, el Ministro instructor admitió la reconvencción hecha valer por el Presidente de la República; tuvo como autoridades demandadas al Gobernador Constitucional del Estado y al Congreso de esa entidad, a quienes ordenó emplazar para que dieran contestación a la reconvencción; y, dio vista al Procurador General de la República para que formulara pedimento.

**DECIMO PRIMERO.-** Mediante oficio presentado el nueve de abril de dos mil uno, el Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno del Estado de Durango, respectivamente, dieron contestación a la reconvencción a la demanda de controversia constitucional.

Por auto de dieciséis de abril de dos mil uno, el Ministro instructor tuvo por presentado al Gobernador Constitucional del Estado de Durango, con la personalidad reconocida en autos, dando contestación a la reconvencción, no así al Secretario General de Gobierno de esa entidad, dado que no se le reconoció el carácter de autoridad demandada en dicha reconvencción.

**DECIMO SEGUNDO.-** Mediante oficio presentado el diecisiete de abril de dos mil uno, el Congreso del Estado de Durango dio contestación a la reconvencción a la demanda de controversia constitucional, exhibiendo diversas documentales.

**DECIMO TERCERO.-** Mediante proveído de tres de mayo de dos mil uno, el Ministro instructor, con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, a fin de regularizar el procedimiento dado que la parte actora en la controversia constitucional hizo planteamientos en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15, de la Ley Federal de Competencia Económica y 21, de la Ley Federal de Sanidad Animal, ordenó llamar a juicio como autoridad demandada al Congreso de la Unión a través de las Cámaras de Diputados y de Senadores y al Presidente de la República, en relación a dichas leyes, a fin de que contestaran la demanda.

**DECIMO CUARTO.-** Por acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil uno, el Ministro instructor ordenó agregar al expediente copia certificada del proveído dictado por el Presidente de la Suprema Corte el dieciocho del mes y año citados, por el que ordenó formar y registrar el expediente relativo al recurso de reclamación hecho valer por el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Federal de Competencia en contra del proveído de tres de mayo del año citado, referido en el resultando precedente.

**DECIMO QUINTO.-** Al producir su contestación de demanda, el Presidente de la República manifestó, en síntesis:

**a)** Que los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, no son violatorios del artículo 28 constitucional, toda vez que en términos de la fracción IX del artículo 73 de la Constitución Federal, es facultad del Congreso de la Unión el impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones; lo anterior, aunado a que en específico, en la fracción V del artículo 117 constitucional, contempla la prohibición a las entidades federativas de emitir disposiciones que establezcan restricciones al comercio de Estado a Estado.

**b)** Que el artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal no es inconstitucional, ya que fue expedido por el Congreso de la Unión en uso de las facultades que le confiere el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, para dictar leyes en materia de salubridad general de la República; aunada a la facultad de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción IX del citado precepto constitucional y, de gravar las mercancías que se importen o exporten, que transiten por el territorio nacional y de prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia (artículo 131 de la Constitución Federal).

**c)** Que de acuerdo con todo lo anterior, el Estado de Durango se encuentra impedido para establecer excepciones a la fracción IX del artículo 73 constitucional o a la prohibición de la fracción V del artículo 117 de la propia Constitución; lo anterior es así, ya que la Ley Federal de Competencia Económica faculta a la Comisión Federal de Competencia, para eliminar regulaciones excesivas sobre la economía y, en particular, suprimir aquellas que impongan restricciones o barreras a la circulación de mercancías entre los Estados de la Federación.

**DECIMO SEXTO.-** Al formular su respectiva contestación de demanda, las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, coincidieron en manifestar, en síntesis:

**a)** Que es infundada la inconstitucionalidad alegada por la parte actora, respecto de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, toda vez que este ordenamiento legal es reglamentario del artículo 28 de la Constitución Federal, en cuanto a la prohibición de monopolios, estancos y prácticas monopólicas y, por la facultad conferida a las autoridades respectivas para prevenir y castigar todas aquellas actividades que limiten o restrinjan la competencia y la libre concurrencia.

**b)** Que la Ley Federal de Sanidad Animal fue emitida por el Congreso de la Unión de acuerdo con las facultades que le confieren los artículos 50, 71, 72 y 73, fracciones XVI y XXIX, inciso E), de la Constitución Federal, para legislar en relación con la salubridad general de la República, así como respecto a la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, específicamente los referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; por tanto, el artículo 21 del citado ordenamiento legal, no es violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**DECIMO SEPTIMO.-** La Comisión Federal de Competencia, al formular contestación de demanda manifestó, en síntesis:

**a)** Que de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, la parte actora debió promover la controversia constitucional en contra de la declaratoria de existencia de actos de la autoridad del Estado de Durango, cuyo objeto directo o indirecto sea el prohibir la entrada a su territorio o la salida de él, de mercancías o servicios; de tal suerte que al no hacerlo así y, en cambio, promover la controversia constitucional en contra de la resolución que recayó al recurso de reconsideración, aquella deviene en improcedente y debe sobreseerse en la misma.

**b)** Que la controversia constitucional resulta improcedente y debe sobreseerse, toda vez que el Estado de Durango pretende que esta acción se convierta en una segunda instancia en competencia económica, materia reservada exclusivamente para la Comisión Federal de Competencia y que queda al margen de la finalidad que tiene la defensa constitucional, la cual tiene como litis la impugnación de actos que invadan la distribución de competencia entre los diferentes niveles de gobierno y no el de conocer en última instancia, a manera de recurso, de las resoluciones que emita una autoridad administrativa, por lo que se está dentro de los supuestos previstos en los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.

**c)** Que al amparo del decreto administrativo que declaró de interés público el control y erradicación de la influenza aviar en el Estado de Durango, se detectó que se estaban realizando actos en contravención a los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, lo cual fue investigado y analizado por esa Comisión, concluyendo que, aunado a las prohibiciones contenidas en los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de Durango, erigieron barreras al comercio interestatal, preceptos que inciden

directamente en la afectación al proceso de competencia y libre concurrencia, violentando el libre tránsito de mercancías entre los Estados; además, que de conformidad con lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, es facultad del Congreso de la Unión el dictar leyes sobre salubridad general de la República; por tanto, la resolución impugnada no es conculcatoria de la Constitución Federal.

**d)** Que el legislador facultó a la Comisión Federal de Competencia para proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, de tal suerte que si en el caso concreto se aplicaron los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, fue para que en términos de la fracción V del artículo 117 de la Constitución Federal, no se impusieran restricciones a la entrada de mercancías al territorio del Estado de Durango, por lo que si existe dentro del marco jurídico mexicano la Ley Federal de Sanidad Animal que establece que se podrá circular libremente en el territorio nacional, toda movilización de animales, sus productos o subproductos, con la salvedad de que cuando expidan normas oficiales en las que se contemplen los casos en que la movilización e importación de animales, requiera de certificación zoonosanitaria; en esas circunstancias, la citada Comisión debe resolver, como en la especie, si alguna disposición o actuación estatal, violenta el orden jurídico derivado del artículo 28 constitucional.

**e)** Que al substanciarse el procedimiento administrativo de donde emanó la resolución impugnada en esta vía, no se violaron los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por cuanto hace al principio de instancia de parte, toda vez que la investigación a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, puede ser de oficio o a instancia de parte.

**DECIMO OCTAVO.-** El Procurador General de la República, al rendir informe en la controversia constitucional, externó, en síntesis:

**a)** Que el Gobernador del Estado de Durango no cuenta con la representación de la entidad, sino que ésta recae en el Procurador de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 82 de la Constitución local; por tanto, ante la falta de legitimación del signante de la demanda, debe sobreseerse en la controversia constitucional, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 11, ambos del ordenamiento legal citado.

**b)** Que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal sí cuenta con la representación del Presidente de la República para promover reconvencción en la controversia constitucional.

**c)** Que la demanda de controversia constitucional fue presentada extemporáneamente, toda vez que de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, ésta debió presentarse en contra de la resolución que declaró sin efectos el decreto cuyo objeto fue prohibir la entrada de mercancía al territorio del Estado de Durango y no, como se hizo, en contra de la resolución al recurso de reconsideración.

**d)** Que la demanda reconvenccional fue presentada oportunamente.

**e)** Que atento a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, la resolución impugnada se emitió conforme a las facultades conferidas a la Comisión Federal de Competencia, ya que los actos del Poder Ejecutivo del Estado de Durango, contravenían lo dispuesto en la fracción V del artículo 117 de la Constitución Federal, al imponer restricciones al comercio interestatal, pues si bien es cierto que dicha restricción tenía como propósito la protección a la salud animal y consecuentemente la de la población en general, también es verdad que tal restricción corresponde imponerla, en todo caso, a las autoridades federales de acuerdo con la Ley Federal de Sanidad Animal.

**f)** Que de acuerdo con lo anterior, fue correcta la resolución impugnada al dejar sin efectos el decreto del Poder Ejecutivo estatal y recomendar la derogación de los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de Durango, por considerar que la norma general aplicable en materia de sanidad animal, lo es la Ley Federal de Sanidad Animal; además, que la recomendación de derogación contenida en la resolución cuestionada, no tiene efectos jurídicos vinculatorios, por lo que no invade la esfera competencial de la entidad demandante.

**g)** Que en la resolución controvertida se aplicaron correctamente las disposiciones contenidas en el artículo 28 constitucional, ya que se demostró plenamente que el Estado de Durango incurrió en una restricción al comercio interestatal, bajo el argumento de que estaba aplicando medidas zoonosanitarias, lo que implicó el establecimiento de barreras al libre tránsito de mercancías; por tanto, al colocarse la actuación de la autoridad estatal en dichos supuestos, la Comisión Federal de Competencia actuó en apego a las facultades que le confieren los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, para investigar si existen actos que contraríen lo establecido en la fracción V del artículo 117 de la Constitución Federal.

**h)** Que el artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, en cuanto permite la libre movilización de animales, sus productos y subproductos en el territorio nacional, salvo cuando la dependencia gubernamental federal competente, por medio de normas oficiales establezca los casos en que para la movilización se requiera de un certificado zoonosanitario, no es inconstitucional, porque no contraviene las distribución de competencias entre la Federación y los Estados para conocer sobre la materia de sanidad animal; pues si bien existe concurrencia de competencias en esta materia, de acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 4o. de

la Constitución Federal, es el caso que tal concurrencia le corresponde determinarla a la Federación a través de las leyes que en la materia emita, facultad se que corrobora con el contenido de la fracción XVI del artículo 73 constitucional.

i) Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, la Comisión cuenta con la facultad de investigar de oficio o a petición de parte, si se está en presencia de actos prohibidos por el artículo 117, fracción V, constitucional, de tal suerte que resulta infundada la violación al principio de instancia de parte consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal y alegada por la actora.

**DECIMO NOVENO.-** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el quince de agosto de dos mil uno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, en la que, en términos del artículo 34, del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y agotado el trámite respectivo, se puso el expediente en estado de resolución.

**VIGESIMO.-** En virtud de que el dos de enero del dos mil tres el Ministro Instructor fue designado Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en auto de la misma fecha se ordenó remitir el presente expediente al Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para que continuara como instructor en el procedimiento.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.-** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de dicho precepto y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y el Estado de Durango.

**SEGUNDO.-** La demanda de controversia constitucional se presentó en tiempo según se determinó por este Tribunal Pleno al resolver el recurso de reclamación 172/98, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil, en los términos del considerando sexto de la resolución relativa, en el que se sostuvo que para determinar la oportunidad de esa demanda debía estarse a lo previsto por los artículos 2o., 3o., fracción II, y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como que:

*"...si los representantes del Gobierno del Estado de "Durango tuvieron conocimiento de la resolución "emitida por el Pleno de la Comisión Federal de "Competencia Económica, cuya constitucionalidad "se controvierte ante esta Suprema Corte de "Justicia, el cinco de octubre de mil novecientos "noventa y ocho, como deriva del citatorio e "instructivo visibles a fojas cuarenta y nueve y "cincuenta del expediente integrado con la "promoción respectiva, debe concluirse que el "plazo correspondiente corrió del siete de octubre "al dieciocho de noviembre de mil novecientos "noventa y ocho, debiendo descontarse los días "seis de octubre, en razón de que en éste surtió "efectos la notificación; diez, once, diecisiete, "dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno "de octubre, así como el primero, siete y ocho de "noviembre, por ser sábados y domingos; así como "el doce de octubre por ser inhábil, en términos de "la interpretación que este Alto Tribunal ha "realizado de lo dispuesto en el artículo 163 de la "Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y "su transitorio noveno, en relación con el 23 de la "Ley de Amparo, como deriva de la tesis que lleva "por rubro, texto y datos de identificación los "siguientes: 'DIAS INHABILES PARA LA "INTERPOSICION DE RECURSOS EN JUICIO DE "AMPARO. DADA LA CONFUSION QUE PRODUCEN "LOS ARTICULOS 160, 163 Y NOVENO "TRANSITORIO DE LA LEY ORGANICA DEL PODER "JUDICIAL DE LA FEDERACION, DEBEN TOMARSE "COMO DIAS INHABILES LOS SEÑALADOS EN "DICHOS ARTICULO 163 Y TAMBIEN LOS "ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 23 DE LA LEY "DE AMPARO' ...Por ende, si los representantes del "Estado de Durango presentaron el 26 de octubre "de mil novecientos noventa y ocho ante esta "Suprema Corte de Justicia la promoción cuyo "desechamiento se determinó en el acuerdo "recurrido, debe concluirse que la misma se "encuentra en tiempo".*

Debe precisarse en relación con el acuerdo de tres de mayo de dos mil uno, por el que el Ministro instructor, a fin de regularizar el procedimiento, ordenó llamar a juicio como autoridades demandadas al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, al advertir que en la demanda de controversia constitucional se hicieron planteamientos en torno a la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, que la presentación de la demanda también resulta oportuna respecto de los artículos citados.

En efecto, la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución dispone:

*"ARTICULO 21.- El plazo para la interposición de la "demanda será:*

*"...II.- Tratándose de normas generales, de treinta "días contados a partir del día siguiente a la fecha "de su publicación, o del día siguiente al en que se "produzca el primer acto de aplicación de la norma "que dé lugar a la controversia".*

En el caso, los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal se impugnan con motivo de la resolución recaída al recurso de reconsideración interpuesto por los representantes del Estado de Durango en contra de la recomendación emitida a ese Estado en el sentido de abrogar el decreto administrativo que declara de interés público el control y erradicación de la influenza aviar en dicha entidad y de derogar los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero Local.

Así, el primer acto de aplicación de las normas impugnadas lo constituye la recomendación referida, en contra de la cual se hizo valer el recurso de reconsideración a fin de lograr la revocación de tal recomendación, y en contra de esta resolución al recurso, en la que se confirma la recomendación aludida, se promovió la controversia constitucional.

Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda en contra de las normas generales que impugna el Estado de Durango corre, según lo previsto por la fracción II del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, a partir del día siguiente al en que ese Estado tuvo conocimiento de la resolución recaída al recurso de reconsideración que también se impugna, que como se determinó en la resolución pronunciada por este Tribunal Pleno al fallar el recurso de reclamación 172/98, corrió del siete de octubre al dieciocho de noviembre de mil novecientos noventa y ocho, siendo que la demanda se presentó el veintiséis de octubre de ese año, por lo que resulta oportuna.

No es obstáculo para arribar a la anterior conclusión, el argumento del Procurador General de la República y de la Comisión Federal de Competencia, en el sentido de que la demanda de controversia constitucional fue presentada extemporáneamente, toda vez que de conformidad con el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, ésta debió presentarse en contra de la resolución que declaró sin efectos el decreto cuyo objeto fue prohibir la entrada de mercancía al territorio del Estado de Durango y no, como se hizo, en contra de la resolución al recurso de reconsideración, lo que además, convierte a este Alto Tribunal en una segunda instancia en materia de competencia económica.

Al respecto, resulta conveniente precisar que para la procedencia de la controversia constitucional es necesario que previamente a su promoción se agoten las vías legalmente establecidas para la solución del propio conflicto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo tenor es el siguiente:

*"ARTICULO 19.- Las controversias "constitucionales son improcedentes:*

*"...VI.- Cuando no se haya agotado la vía "legalmente prevista para la solución del propio "conflicto".*

Como puede advertirse, la disposición legal reproducida no hace distinción alguna respecto a en qué casos debe agotarse la vía ordinaria para solucionar el propio conflicto, y en cuáles pueden soslayarse, sino que basta, como en la especie, que la ley que rige el acto impugnado prevea una vía de solución del conflicto, como lo es el recurso de reconsideración a través del cual pueda revocarse, modificarse o confirmarse la resolución administrativa reclamada, para que, en este caso, el Gobierno del Estado de Durango deba agotarlo, dado que este recurso constituye una vía para solucionar el conflicto que ahora se cuestiona, con independencia de que se aleguen cuestiones de constitucionalidad o de mera legalidad.

El artículo 39, de la Ley Federal de Competencia Económica, prevé:

*"ARTICULO 39.- Contra las resoluciones dictadas "por la Comisión con fundamento en esta Ley, se "podrá interponer, ante la propia Comisión, recurso "de reconsideración, dentro del plazo de 30 días "hábilés siguientes a la fecha de la notificación de "tales resoluciones.*

*"El recurso tiene por objeto revocar, modificar o "confirmar la resolución reclamada y los fallos que "se dicten contendrán la fijación del acto "impugnado, los fundamentos legales en que se "apoye y los puntos de resolución. El reglamento "de la presente ley establecerá los términos y "demás requisitos para la tramitación y "substanciación del recurso.*

*"La interposición del recurso se hará mediante "escrito dirigido al Presidente de la Comisión, en el "que se deberá expresar el nombre y domicilio del "recurrente y los agravios, acompañándose los "elementos de prueba que se consideren "necesarios, así como las constancias que "acrediten la personalidad del promovente.*

*"La interposición del recurso suspenderá la "ejecución de la resolución impugnada. Cuando se "trate de la suspensión de las sanciones a que se "refieren las fracciones I y II del artículo 35 y se "pueda ocasionar daño o perjuicio a terceros, el "recurso se concederá si el promovente otorga "garantía bastante para reparar el daño e "indemnizar los perjuicios si no obtiene resolución "favorable.*

*"La Comisión dictará resolución y la notificará en "un término que no excederá de 60 días contados a "partir de la fecha en que se haya interpuesto el "recurso. El silencio de la Comisión significará que "se ha confirmado el acto impugnado".*

Así, el recurso de reconsideración previsto en el precepto legal transcrito, constituye la única vía idónea para la solución del conflicto que plantea el Gobierno del Estado de Durango, previamente a la promoción de la controversia constitucional, ya que a través de ese medio de defensa puede revocarse o modificarse la resolución administrativa que dio origen a la afectación jurídica de que se duele la enjuiciante, lo que podría traer como consecuencia que se hiciera innecesario el medio de control constitucional que ahora nos ocupa.

Además, con independencia de lo anterior, la circunstancia de que la parte actora haya agotado el recurso de reconsideración mencionado, no hace improcedente el juicio de controversia constitucional, en virtud de que es la resolución impugnada la que ordena hacer la publicación de la declaratoria de restricción y la que contiene, por tanto, los motivos y fundamentos legales que justifican tal declaratoria.

Resulta infundada, igualmente, la segunda causa de improcedencia planteada por la Comisión Federal de Competencia, consistente en la improcedencia de la acción hecha valer por el Estado de Durango pues éste pretende que la Suprema Corte se convierta en una segunda instancia en materia de competencia económica, la que corresponde en exclusiva a la Comisión, para que revise en última instancia una resolución administrativa, siendo que el medio de control constitucional tiene como litis la controversia sobre actos de autoridad que invadan la distribución competencial prevista en la Constitución para las distintas entidades, poderes u órganos legitimados para intervenir en dicho medio de control.

La propia Ley Federal de Competencia Económica prevé en su artículo 15 que la declaratoria sobre la existencia de actos de autoridades estatales cuyo objeto directo o indirecto sea prohibir la entrada a su territorio o la salida de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero, podrá ser impugnada por la autoridad estatal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, en el considerando quinto de la resolución pronunciada por este Alto Tribunal el treinta y uno de octubre de dos mil, al resolver el recurso de reclamación 172/98, interpuesto en contra del auto presidencial que desechó por extemporáneo el medio de defensa que hizo valer el Estado de Durango con fundamento en el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, transcrito en el considerando precedente de este fallo, se determinó que ese medio de defensa lo constituía precisamente una controversia constitucional porque la contienda se da entre un Estado y una dependencia del Ejecutivo Federal con el objeto de verificar si se apega al artículo 17, fracción V, de la Constitución, una resolución de la Comisión Federal de Competencia que determina que un acto de autoridad estatal emitido en ejercicio de su imperio, escapa a su ámbito competencial, de suerte tal que es inexacto que en el presente caso resulte improcedente la controversia constitucional porque el Estado de Durango sólo pretende que este Alto Tribunal revise en última instancia una resolución administrativa, máxime que de los conceptos de invalidez hechos valer por esa entidad federativa se advierte que se pretende se examine la constitucionalidad de la determinación de la Comisión Federal de Competencia que determinó confirmar la "recomendación" emitida al Estado para abrogar el decreto administrativo que declara de interés público el control y erradicación de la influenza aviar en el propio Estado, y derogar los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero Local, así como que ordenó hacer la declaratoria de restricción al comercio interestatal y, asimismo, se analice la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, que considera vulneran su soberanía.

Por otro lado, si lo que pretende el Procurador General de la República y la Comisión demandada con el argumento aludido, es que se sobresea en la presente controversia constitucional por virtud de que la resolución impugnada constituye un acto derivado de consentimiento, cabe señalar lo siguiente.

La configuración de la causa de improcedencia por tratarse de un acto derivado de consentimiento, requiere de dos supuestos: a) la existencia de un acto anterior consentido, susceptible de impugnarse en controversia constitucional, y, b) la existencia de un acto posterior que sea consecuencia directa y necesaria de aquél.

Ahora bien, como se precisó con antelación, el acto impugnado en esta vía lo constituye la resolución emitida por la Comisión Federal de Competencia, en el expediente número RA-21-98, a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por el Gobierno del Estado de Durango en contra de la diversa resolución pronunciada en el expediente DE-12-97.

De acuerdo con lo anterior, es claro que en la especie no se actualizan los supuestos para considerar que se está en presencia de un acto derivado de otro consentido, toda vez que por una parte, la diversa resolución de la Comisión Federal de Competencia que constituyó la materia del recurso de reconsideración cuya resolución ahora se controvierte, no fue consentida por la parte actora, ya que, como se señaló con anterioridad, no era susceptible de impugnarse en esta vía, sino que era menester agotar la vía idónea para la solución del propio conflicto, como en el caso lo fue el citado recurso; y, por otro lado, tampoco puede considerarse que el acto a través del cual se resuelve dicho recurso, sea una consecuencia directa y necesaria de la resolución sujeta a reconsideración, toda vez que ésta se subsume en aquélla, o sea, que la resolución ahora impugnada no deriva directa y necesariamente de la anterior, sino que la reconsidera y la confirma, dejándola sin efectos jurídicos.

**TERCERO.-** Por cuanto hace a la reconvención planteada por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal en representación del Presidente de la República, resulta innecesario analizar tanto su oportunidad como la legitimación de las partes, por las consideraciones que en seguida se precisan.

Este Alto Tribunal advierte que respecto de la reconvención se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia, consistente en la cesación de los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de Durango, controvertidos en esta vía.

El artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la materia prevé:

*"ARTICULO 19.- Las controversias constitucionales "son improcedentes:...*

*"...V.- Cuando hayan cesado los efectos de la "norma general o acto materia de la "controversia;..."*

En relación con la citada causal, este Tribunal Pleno ha sustentado que ésta se actualiza al dejar de producir efectos la norma general o acto que motiva la controversia constitucional, lo anterior, considerando que la declaración de invalidez que se pronuncie en tal medio de control constitucional, no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45, de la Ley Reglamentaria de la materia.

La Jurisprudencia en que se sustenta lo indicado, es la número P./J. 54/2001, consultable en la página ochocientos ochenta y dos, del Tomo XIII, correspondiente al mes de abril de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, la cual señala:

*"CESACION DE EFECTOS EN MATERIAS DE "AMPARO Y DE CONTROVERSIA "CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.- La "cesación de efectos de leyes o actos en materias "de amparo y de controversia constitucional difiere "sustancialmente, pues en la primera hipótesis, "para que opere la improcedencia establecida en el "artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no "basta que la autoridad responsable derogue o "revoque el acto reclamado, sino que sus efectos "deben quedar destruidos de manera absoluta, "completa e incondicional, como si se hubiere "otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo "dispuesto en el artículo 80, de la propia ley, es "restituir al agraviado en el pleno goce de la "garantía individual violada, restableciendo las "cosas al estado que guardaban antes de la "violación; mientras que en tratándose de la "controversia constitucional no son necesarios "esos presupuestos para que se surta la hipótesis "prevista en la fracción V, del artículo 19, de la Ley "Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo "105 de la Constitución Política de los Estados "Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de "producirse los efectos de la norma general o del "acto que la motivaron, en tanto que la declaración "de invalidez de las sentencias que en dichos "juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, "salvo en materia penal, por disposición expresa de "los artículos 105, penúltimo párrafo, de la "Constitución Federal y 45 de su ley "reglamentaria".*

En la especie, la actora en la reconvención demandó la invalidez de los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de Durango; sin embargo, mediante Decreto número sesenta y seis, publicado el dos de junio de dos mil dos, entró en vigor la Ley Ganadera para el Estado de Durango, al tercer día de su publicación de conformidad con el artículo Primero Transitorio, abrogando la citada Ley de Fomento Ganadero del Estado de Durango, atento a lo dispuesto en el artículo Segundo Transitorio.

En efecto, los artículos Primero y Segundo Transitorios de la Ley Ganadera para el Estado de Durango, prevén:

*"PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor al tercer día "de su publicación en el Periódico Oficial del "Gobierno del Estado".*

*"SEGUNDO.- Se abroga la Ley de Fomento "Ganadero en el Estado de Durango, aprobada "mediante Decreto No. 473, expedido por la LI "Legislatura y publicada en los Periódicos Oficiales "Nos. 4 y 5 de fecha 11 y 15 de julio de 1971 "respectivamente".*

En estas circunstancias, si se toma en consideración que la norma general impugnada en la reconvenición fue abrogada al entrar en vigor la Ley Ganadera para el Estado de Durango, por lo que dejó de tener vigencia, luego, los artículos tachados de inconstitucional han cesado en sus efectos.

Por consiguiente, al haber cesado los efectos de los citados preceptos cuya invalidez se demanda, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que procede sobreseer en la reconvenición promovida en esta controversia constitucional en términos de la fracción II, del artículo 20, de la propia Ley, el cual prevé:

*"ARTICULO 20.- El sobreseimiento procederá en "los casos siguientes:*

*"...II.- Cuando durante el juicio apareciere o "sobreviniere alguna de las causas de "improcedencia a que se refiere el artículo "anterior;..."".*

Lo mismo ocurre respecto del acto de aplicación de dichos precepto legales, que también se controvierte en esta vía, consistente en el Decreto administrativo que declara de interés público el control y erradicación de la influencia aviar en el Estado de Durango, emitido por el Gobernador de la entidad y publicado en el Periódico Oficial el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro; toda vez que de los conceptos de invalidez esgrimidos por la actora en la reconvenición, se desprende que la invalidez que se demanda de dicho acto se hace depender de la inconstitucionalidad alegada de los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de Durango y no por vicios propios.

En efecto, como puede advertirse, la invasión de competencias o la irregularidad en el ejercicio de las atribuciones del Gobierno estatal, alegadas por la parte actora en la reconvenición, en relación con el acto de aplicación aludido, se hacen depender de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los citados artículos; por tanto, si la norma general cuestionada fue abrogada, debe concluirse que también cesaron los efectos del acto de aplicación, actualizándose la causa de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 19, de la Ley Reglamentaria de la materia, por lo que debe decretarse su sobreseimiento en términos del artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento legal.

**CUARTO.-** Respecto de la legitimación procesal de quienes promueven a nombre del Estado de Durango, se examina esa cuestión por ser de orden público y, por ende, de estudio preferente, conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución.

El artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé:

*"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señale la "ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*"I.- De las controversias constitucionales que, con "excepción de las que se refieran a la materia "electoral, se susciten entre:*

*"a) La Federación y un Estado o el Distrito "Federal;..."".*

En la disposición constitucional transcrita se contemplan las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado, sin especificar el ente, poder u órgano que pueda ejercitar esta vía en representación de uno u otro.

A este respecto, conviene aclarar que tanto en la Constitución Federal como en la Constitución Política del Estado de Durango, no existe disposición alguna que otorgue esa representación a un determinado ente, poder u órgano; por tanto, para dilucidar tal cuestionamiento, este Alto Tribunal estima que debe atenderse primeramente a que si la norma o acto controvertido afecta al poder público, ya sea de la Federación, ya del Estado, la defensa política y jurídica debe recaer, forzosamente, en quienes constitucionalmente ejercen ese poder público y político; así, si los artículos 49 y 116, primer párrafo, de la Constitución Federal, establecen que el poder público se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, división de poderes ésta que se retoma en el artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Durango, luego, cualquiera de estos tres poderes se encuentra legitimado para ejercer la controversia constitucional en defensa de los intereses de la Federación o del Estado al que pertenecen.

Lo anterior es así, ya que de exigir que la Constitución o una ley ordinaria otorgue expresamente a un determinado poder u órgano la representación necesaria para promover controversias constitucionales, podría llegarse al extremo de supeditar la defensa de uno de los poderes de un Estado a otro, con la implicación política que esto acarrearía en la división de poderes establecida en el artículo 116 de la Constitución Federal, lo cual no va acorde con el sistema procesal implantado en el artículo 105 constitucional y en su Ley Reglamentaria.

De acuerdo con lo anterior, debe estimarse que la presunción de la legitimación a que se refiere el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es aplicable únicamente en cuanto a qué funcionario puede representar legalmente al poder público que es parte en la controversia constitucional, más no respecto al ente, poder u órgano que deba comparecer a juicio.

Así, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango sí cuenta con legitimación para promover la presente controversia constitucional en defensa de los intereses del Estado de Durango.

Ahora bien, el artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Durango, prevé:

*"ARTICULO 59.- El Poder Ejecutivo se deposita en "una sola persona que se denomina Gobernador "del Estado y que durará 6 años en su encargo".*

De acuerdo con el precepto constitucional reproducido, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango se deposita en el Gobernador del Estado, por lo que sí cuenta con la representación legal para promover la controversia constitucional en representación del citado Poder y, por ende, de la entidad.

Además, Angel Sergio Guerrero Mier, quien suscribió la demanda ostentándose como Gobernador del Estado de Durango, acreditó tener tal carácter con la copia certificada de las páginas doscientos veintiséis a doscientos treinta y seis del Periódico Oficial del Estado de Durango, de fecha treinta de julio de mil novecientos noventa y ocho, en las que se publicó la calificación de la elección de Gobernador Constitucional celebrada el día cinco de julio del año citado, emitida por el Tribunal Estatal Electoral, en la que se calificó de válida y legítima esa elección y se declaró Gobernador a la persona mencionada para el periodo comprendido del quince de septiembre de mil novecientos noventa y ocho al quince de septiembre del año dos mil cuatro (fojas sesenta y seis a setenta y uno del expediente).

No pasa inadvertido para este Alto Tribunal, el hecho de que el artículo 82 de la Constitución Política del Estado de Durango, vigente en la fecha en que se promovió la controversia constitucional, preveía lo siguiente:

*"ARTICULO 82.- Son facultades y obligaciones del "Ministerio Público:*

*"...IV.- Intervenir por conducto del Procurador de "Justicia, en todos los asuntos en que el Estado "sea parte, salvo lo referente al interés fiscal, en "que se atenderá a las disposiciones del "Gobernador del Estado para la representación de "la Secretaría de Finanzas y de Administración".*

La disposición constitucional reproducida no constituye un obstáculo para la conclusión alcanzada con anterioridad, de que el Gobernador del Estado sí cuenta con la representación legal, toda vez que en dicho precepto no se otorga al Procurador de Justicia de la entidad, una representación jurídica del Estado apta para el ejercicio de la acción o para oponer excepciones y defensa, sino que su intervención es limitativa, esto es, sólo se constriñe a actuar dentro de los procedimientos ya instaurados en los que el Estado de Durango sea parte, constituyéndose en mero auxiliar o coadyuvante de quien cuenta con esa representación; lo que se infiere de la simple lectura del precepto constitucional en comento, al no contemplarse una representación jurídica general, sino una simple intervención en los asuntos en que el Estado sea parte.

Por otra parte, para decidir respecto de la legitimación procesal del Secretario General de Gobierno del Estado de Durango, quien suscribió la demanda de controversia constitucional conjuntamente con el Gobernador de la entidad, en representación de dicho Estado, debe atenderse a lo dispuesto por los artículos 73, de la Constitución del propio Estado y 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, vigentes cuando se presentó la demanda, que establecen:

*"ARTICULO 73.- Son facultades y obligaciones del "Secretario General de Gobierno:*

*"I.- Refrendar los reglamentos, decretos, iniciativas, "acuerdos de observancia general, nombramientos, "convenios con el Gobierno Federal y con los "Gobiernos Estatales y otros documentos que a "juicio del Gobernador deberá refrendar;*

*"II.- Encargarse del despacho del Poder Ejecutivo "durante las faltas temporales del Gobernador, que "no excedan de tres meses; y*

*"III.- Desempeñar las comisiones y cargos que las "leyes expresamente le confieran".*

*"ARTICULO 25.- La Secretaría General de Gobierno, "es la dependencia responsable de concluir la "política interna del Estado. Le corresponde el "despacho de los siguientes asuntos:*

*"I.- Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con "los otros poderes del Estado, los Ayuntamientos y "los tribunales independientes;*

*"II.- Conducir por delegación del Ejecutivo, los "asuntos del orden político interno;*

"III.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos, "órdenes, circulares y demás disposiciones del "Gobierno del Estado que no sean de la "competencia exclusiva de otras dependencias; "vigilar, en el orden administrativo, la exacta "observancia de las leyes, reglamentos y decretos "y llevar el control y seguimiento de los convenios "de coordinación y concertación suscritos con la "Federación, los Ayuntamientos y los sectores "social y privado;

"IV.- Ser el conducto para presentar ante la "Legislatura del Estado, las iniciativas de ley o "decretos del Ejecutivo, así como aplicar las leyes, "reglamentos y demás disposiciones jurídicas que "deben regir en el Estado. Así mismo revisar los "proyectos de leyes, reglamentos y cualquier otro "ordenamiento jurídico que deba presentarse al "Ejecutivo del Estado;

"V.- Revisar y vigilar que el marco jurídico general "de las leyes y disposiciones legales vigentes en el "Estado, armonice entre sí proponiendo las "reformas necesarias para su adecuación;

"VI.- Administrar y publicar el Periódico Oficial del "Estado;

"VII.- Dar respuesta a las consultas que formulen "las dependencias del Poder Ejecutivo, "Ayuntamientos, organismos públicos "descentralizados y empresas de participación "estatal, sobre interpretación jurídica y "administrativa de leyes, reglamentos, decretos, "acuerdos y circulares, además de auxiliar y "coordinar a las autoridades de los Ayuntamientos "en sus gestiones ante las dependencias de la "Administración Pública Estatal y Federal;

"VIII.- Establecer anualmente el calendario oficial "que regirá en la entidad y organizar los actos "cívicos del Gobierno del Estado;

"IX.- Vigilar y controlar todo lo relacionado con la "demarcación y conservación de los límites del "Estado y sus Municipios;

"X.- Ejecutar, por acuerdo del Gobernador, las "expropiaciones, ocupación temporal y limitación "de dominio en los casos de utilidad pública;

"XI.- Expedir, previo acuerdo del Gobernador, las "licencias, autorizaciones, concesiones y permisos "cuyo otorgamiento no esté atribuido a otra "dependencia del Ejecutivo;

"XII.- Intervenir y tramitar lo relacionado con "nombramientos, licencias que exceden de tres "meses, remociones y renunciaciones de: A).- "Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sin "lesionar la autonomía del Poder Judicial; B).- Del "Procurador de Justicia y de quien lo supla en sus "faltas temporales; C).- De los servidores públicos "del Poder Ejecutivo, a excepción de los "nombramientos y remociones que la ley atribuya "expresamente a otra dependencia;

"XIII.- Otorgar a los tribunales y a las autoridades "judiciales el apoyo que soliciten para el debido "ejercicio de sus funciones;

"XIV.- Legalizar y certificar las firmas de los "funcionarios estatales, de los Presidentes y "Secretarios Municipales y de los demás servidores "públicos a quienes esté encomendada la fe "pública. Así como certificar documentos cuya "facultad no corresponda a otra autoridad;

"XV.- Compilar y archivar las leyes, reglamentos, "circulares, acuerdos del Ejecutivo, el **Diario Oficial "de la Federación** y el Periódico Oficial del Estado;

"XVI.- Atender todo lo relativo a la seguridad "pública en la entidad, así como proponer al "Gobernador del Estado, los programas relativos al "sistema estatal, a la protección civil de los "habitantes, el orden público y a la prevención de "delitos;

"XVII.- Garantizar que las actividades de los "particulares se desarrollen dentro de los límites de "respeto a la vida, a la propiedad privada, a la paz y "a la moral pública;

"XVIII.- Organizar y controlar las defensorías y "procuradurías de oficio;

"XIX.- Auxiliar a las autoridades federales en la "vigilancia para que las publicaciones impresas, "transmisiones de radio y televisión se mantengan "dentro de los límites de respeto a la vida privada, "la paz y la moral pública;

"XX.- Intervenir en auxilio y en coordinación con las "autoridades federales, en los términos de las leyes "relativas en materia de: cultos religiosos; "detonantes y pirotecnia; portación de armas; "loterías, rifas y juegos prohibidos; migración; "prevención, combate y atención de catástrofes "públicas;

"XXI.- Tomar las medidas de prevención social "necesarias para la ejecución de las sentencias "dictadas por los tribunales en contra de los reos "que hayan sido puestos a disposición del "Ejecutivo y acordar lo relativo a la libertad "absoluta, libertad preparatoria, condena "condicional, libertad preliberacional, indultos y "beneficios, exhortos y las demás atribuciones que "en este ramo especifica el Código Penal y el de "Procedimientos de la misma materia;

"XXII.- Elaborar y ejecutar los programas de "readaptación social;

"XXIII.- Administrar los centros de readaptación "social y tramitar por acuerdo del Gobernador, las "solicitudes de extradición, traslado de reos, así "como celebrar convenios con los Ayuntamientos "para la custodia de reos, sujetos a proceso "judicial;

"XXIV.- Vigilar el establecimiento de instituciones y "la aplicación de las normas preventivas tutelares "de menores infractores;

"XXV.- Vigilar y coordinar el establecimiento de "instituciones que prevengan y controlen la "fármaco dependencia y la drogadicción;

"XXVI.- Intervenir y ejercer, por delegación, las "atribuciones que en materia electoral le señalen al "Ejecutivo del Estado las leyes y los convenios que "para el efecto celebren y específicamente, presidir "los trabajos de la Comisión Estatal Electoral, "ejercer las atribuciones que le correspondan en el "Tribunal de lo Contencioso Electoral y en la "Delegación del Registro Federal de Electores; "XXVII.- Llevar el libro de registro de los notarios y "autorizar los protocolos relativos, así como "organizar y controlar el Archivo de Notarías del "Estado;

"XXVIII.- Organizar, dirigir y vigilar el ejercicio de "las funciones del Registro Público de la Propiedad "y del Comercio, así como del Registro Civil en el "Estado;

"XXIX.- Administrar y vigilar el tránsito de las "carreteras y caminos de jurisdicción estatal, "proveyendo los servicios de vigilancia y seguridad "en los términos que señalen las leyes y "reglamentos respectivos;

"XXX.- Otorgar, revocar y modificar las "concesiones y servicios necesarios para la "explotación de vialidades de jurisdicción estatal, "así como ejercer, en su caso, el derecho de "reversión;

"XXXI.- Coadyuvar con las autoridades federales "para vigilar el cumplimiento de las disposiciones "contenidas en el artículo 123 de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley "Federal del Trabajo y en los reglamentos estatales "vigentes en materia laboral, así como ejercer las "funciones que en materia de trabajo y conciliación "administrativa, le corresponden al titular del Poder "Ejecutivo Estatal;

"XXXII.- Organizar y vigilar la Procuraduría Estatal "de la Defensa del Trabajo y la Junta Local de "Conciliación y Arbitraje;

"XXXIII.- Tramitar los recursos administrativos que "competa resolver al Gobernador del Estado;

"XXXIV.- Participar por acuerdo del Ejecutivo en "materia agraria, en los términos de las leyes "respectivas;

"XXXV.- Administrar el archivo general del Poder "Ejecutivo del Estado; y

"XXXVI.- Las demás que le señalen las leyes y "reglamentos, vigentes en el Estado".

De los preceptos transcritos se desprende que el Secretario General de Gobierno carece de facultades para representar al Estado de Durango en los asuntos jurídicos en que sea parte, por lo que no procede reconocerle legitimación procesal.

**QUINTO.-** A continuación se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, en atención a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que resultare fundada.

Es conveniente aclarar que en relación a la resolución controvertida, la parte actora, en su demanda, señaló como parte demandada a la Comisión Federal de Competencia; sin embargo, en auto de doce de enero de dos mil uno, el Ministro instructor consideró, a efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada, llamar a juicio con el carácter de demandados, además de la autoridad mencionada, al Presidente de la República y al Secretario de Economía.

Ahora bien, para el análisis de la legitimación pasiva conviene reproducir nuevamente el artículo 105, fracción I, inciso a) de la Constitución General de la República, así como el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, que prevén:

*"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*"I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:*

*"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;..."*

*"ARTICULO 10.- Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:*

*"...II.- Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;..."*

Así, conforme al artículo 105, fracción I, inciso a) de la Constitución Federal y 10, fracción II de su Ley Reglamentaria que se cita, transcritos anteriormente, indudablemente que la Federación puede ser parte demandada en la controversia constitucional y, por ende, cuenta con legitimación procesal pasiva.

En el presente caso, no obstante que en la demanda de controversia constitucional no se hace un señalamiento directo a la Federación como parte demandada, sí debe tenerse con ese carácter, por virtud de que el Poder Ejecutivo es parte integrante de la Federación, ya que se le demandó a través de uno de sus órganos, como es la Comisión Federal de Competencia, quien emitió el acto impugnado, así como al Presidente de la República y al Secretario de Economía, quienes oficiosamente fueron llamados a juicio con el carácter de demandados, por ser superiores jerárquicamente de la citada Comisión, pues el hecho de que el inciso a), de la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Federal, se refiera a las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado, no implica que forzosamente deba ser a través de los poderes que lo integran, sino por conducto de cualquiera de sus órganos, siempre y cuando revista las características que más adelante se precisan.

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que los "órganos derivados" es decir, aquellos que son creados y tienen delimitada su esfera de competencia, no en la Constitución Federal sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales, pero que para tener legitimación pasiva en estos procedimientos no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, sino que basta con que cuente con autonomía para emitir sus determinaciones, de donde se deduce que en cada caso particular debe analizarse si pueden tener el carácter de demandados.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis jurisprudencial plenaria número P./J. 84/2000, visible en la página novecientos sesenta y siete, Tomo XII, agosto de dos mil, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

*"LEGITIMACION PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ORGANOS SUBORDINADOS.- Tomando en consideración que la finalidad principal de las controversias constitucionales es evitar que se invada la esfera de competencia establecida en la Constitución Federal, para determinar lo referente a la legitimación pasiva, además de la clasificación de órganos originarios o derivados que se realiza en la tesis establecida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número P. LXXIII/98, publicada a fojas 790, Tomo VIII, diciembre de 1998, Pleno, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACION ACTIVA Y LEGITIMACION PASIVA, para deducir esa legitimación, debe atenderse, además, a la subordinación jerárquica. En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano derivado, si es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I del artículo 105 constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano derivado está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar, a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados".*

En este orden de ideas, sólo puede aceptarse que tiene legitimación pasiva un órgano "derivado", si se tiene la certeza de que es autónomo de los sujetos que, siendo demandados, se enumeran en la fracción I, del artículo 105, constitucional. Sin embargo, cuando ese órgano "derivado" está subordinado jerárquicamente a otro ente o poder de los que señala el mencionado artículo 105, fracción I, resulta improcedente tenerlo como demandado, pues es claro que el superior jerárquico, al cumplir la ejecutoria, tiene la obligación de girar a todos sus subordinados, las órdenes e instrucciones necesarias a fin de lograr ese cumplimiento; y estos últimos, la obligación de acatarla aun cuando no se les haya reconocido el carácter de demandados.

Así, analizando el caso particular, a la luz de tales criterios y atendiendo a la finalidad perseguida con la controversia constitucional, debe estimarse que la Comisión Federal de Competencia, sin bien se encuentra subordinada orgánicamente al titular de la Secretaría de Economía, quien a su vez se encuentra subordinado jerárquicamente al Presidente de la República, no guarda dependencia alguna en cuanto a su organización interna y, sobre todo, en cuanto a las determinaciones que emite.

Esta relación de subordinación jerárquica entre los órganos antes precisados, deriva de los preceptos siguientes:

El artículo 90, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

*"ARTICULO 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley "Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá "los negocios del orden administrativo de la "Federación que estarán a cargo de las Secretarías "de Estado y Departamentos Administrativos y "definirá las bases generales de creación de las "entidades paraestatales y la intervención del "Ejecutivo Federal en su operación.*

*"Las leyes determinarán las relaciones entre las "entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o "entre estas y las Secretarías de Estado y "Departamentos Administrativos".*

Así la Administración Pública Federal, se divide en Centralizada y Paraestatal.

Por tanto, esta Administración Pública está constituida por los órganos que dependen directa (centralizada) o indirectamente (descentralizada o paraestatal) del Poder Ejecutivo y que adopta una forma de organización jerarquizada para lograr una unidad de acción, de dirección, de ejecución y de distribución de los negocios del orden administrativo, encaminados a la consecución de los fines del Estado.

Esta circunstancia de que la Administración Pública Federal está constituida por dos partes, la central y la paraestatal, implica jurídicamente que la relación jerárquica rige para las dos partes.

Al respecto, los artículos 23 y 24 de la Ley Federal de Competencia Económica, señalan:

*"ARTICULO 23.- La Comisión Federal de "Competencia es un órgano administrativo "desconcentrado de la Secretaría de Comercio y "Fomento Industrial, contará con autonomía "técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, "investigar y combatir los monopolios, las "prácticas monopólicas y las concentraciones, en "los términos de esta ley, y gozará de autonomía "para dictar sus resoluciones".*

*"ARTICULO 24.- La Comisión tendrá las siguientes "atribuciones:*

*"I.- Investigar la existencia de monopolios, "estancos, prácticas o concentraciones prohibidas "por esta ley, para lo cual podrá requerir de los "particulares y demás agentes económicos la "información o documentos relevantes;*

*"II.- Establecer los mecanismos de coordinación "para el combate y prevención de monopolios, "estancos, concentraciones y prácticas ilícitas;*

*"III.- Resolver los casos de su competencia y "sancionar administrativamente la violación de esta "ley y denunciar ante el Ministerio Público las "conductas delictivas en materia de competencia y "libre concurrencia;*

*"IV.- Opinar sobre los ajustes a los programas y "políticas de la administración pública federal, "cuando de éstos resulten efectos que puedan ser "contrarios a la competencia y la libre "concurrencia;*

*"V.- Opinar, cuando se lo solicite el Ejecutivo "Federal, sobre las adecuaciones a los proyectos "de leyes y reglamentos, por lo que concierne a los "aspectos de competencia y libre concurrencia;*

*"VI.- Cuando lo considere pertinente, emitir opinión "en materia de competencia y libre concurrencia, "respecto de leyes, reglamentos, acuerdos, "circulares y actos administrativos, sin que tales "opiniones tengan efectos jurídicos ni la Comisión "pueda ser obligada a emitir opinión;*

*"VII.- Elaborar y hacer que se cumplan, hacia el "interior de la Comisión, los manuales de "organización y de procedimientos;*

*"VIII.- Participar con las dependencias competentes "en la celebración de tratados, acuerdos o "convenios internacionales en materia de "regulación o políticas de competencia y libre "concurrencia, de los que México sea o pretenda "ser parte; y*

*"IX.- Las demás que le confieran ésta y otras leyes "y reglamentos".*

Así pues, la Comisión Federal de Competencia es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, cuyo objeto es prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, y goza de plena autonomía para dictar sus

resoluciones, por lo que, para efectos de las controversias constitucionales, esa subordinación jerárquica mencionada, no llega al extremo de ordenarle o marcar los lineamiento de cómo deben dictarse las resoluciones que emita.

La Comisión Federal de Competencia tiene legitimación pasiva en controversia constitucional cuando emite resoluciones con autonomía, lo cual se infiere de una interpretación armónica de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal, 10 de su Ley Reglamentaria, 23 y 24, de la Ley Federal de Competencia Económica, ya que al ejercer sus atribuciones de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones; lo hace con autonomía técnica y financiera, además, emite sus resoluciones con plena autonomía; pues no obstante que no es un órgano originario del Estado, sino derivado, las características propias de su estructura y funcionamiento, así como la potestad con que cuenta para emitir y ejecutar sus determinaciones, en esa materia, la convierten en un organismo de la administración pública federal con capacidad legal para obligarse, por sí sola, a satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que resultare fundada.

En atención a las consideraciones jurídicas anteriormente vertidas, en la presente controversia constitucional, por cuanto hace a la defensa de la resolución cuestionada, se reconoce legitimación pasiva a la Comisión Federal de Competencia.

De acuerdo con lo expuesto, resultan fundados los argumentos que al respecto esgrimió la Secretaría de Economía al formular su contestación de demanda, en el sentido de que ella no tiene legitimación pasiva en esta controversia, por virtud de que quien emitió la resolución impugnada, lo fue la citada Comisión, quien cuenta con autonomía técnica y operativa, y goza, de igual forma, de autonomía para dictar sus resoluciones.

Lo anterior es así, toda vez que el Secretario de Economía, no fue quien emitió el acto cuya invalidez se demanda en esta vía, y no obstante que tiene el carácter de superior jerárquico de la Comisión Federal de Competencia, no cuenta con atribuciones para obligar a ésta a emitir sus resoluciones en determinado sentido; además de que, de acuerdo con las disposiciones legales transcritas, la Secretaría de Economía no es un órgano originario de la Administración Pública Federal, sino derivado, ya que se encuentra subordinado jerárquicamente al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por lo que no se coloca dentro de los supuestos que para la legitimación pasiva se encuentran previstos en los artículos 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia.

Por otra parte, toda vez que en la demanda también se impugnan los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, debe tenerse al Presidente de la República como legitimado en la presente controversia constitucional, por ser quien promulgó y publicó la norma general cuestionada.

Ahora bien, suscribe la contestación de demanda en representación del Presidente de la República, Juan de Dios Castro Lozano, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, calidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento (página doscientos treinta y siete del expediente).

La fracción X, del artículo 43, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé:

*"ARTICULO 43.- A la Consejería Jurídica del "Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los "asuntos siguientes:*

*"...X.- Representar al Presidente de la República, "cuando éste así lo acuerde, en las acciones y "controversias a que se refiere el artículo 105 de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, así como en los demás juicios en que "el titular del Ejecutivo Federal intervenga con "cualquier carácter. La representación a que se "refiere esta fracción comprende el desahogo de "todo tipo de pruebas".*

Conforme al precepto transcrito, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tiene la representación del Presidente de la República en las controversias constitucionales, cuando así lo determine dicho Presidente.

En el **Diario Oficial de la Federación** de nueve de enero de dos mil uno, se publicó el acuerdo del Presidente de la República por el que determina que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación de aquél ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

Ahora bien, quienes suscriben la contestación de demanda en representación de la Comisión Federal de Competencia, son Fernando Sánchez Ugarte, Javier B. Aguilar Alvarez de Alba, Pascual García Alba Iduñate, Fernando Heftye Etienne y Luis A. Prado Robles, en su carácter de Comisionados de la Comisión Federal de Competencia, fungiendo, el primero de ellos como Presidente, quien acreditó contar con esa calidad, con la copia fotostática certificada del nombramiento que con ese carácter le expidió el Presidente de la República el ocho de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, con una duración hasta el siete de diciembre de dos mil cuatro (foja doscientos cincuenta y cinco de autos).

La fracción V, del artículo 28, de la Ley Federal de Competencia Económica, prevé:

*"ARTICULO 28.- El Presidente de la Comisión será "designado por el Titular del Ejecutivo Federal y "tendrá las siguientes facultades:*

*"...V.- Actuar como representante de la Comisión; "nombrar y remover al personal; crear las unidades "técnicas necesarias de conformidad con su "presupuesto, así como delegar facultades; y..."*

De la disposición legal reproducida, se desprende que el Presidente de la Comisión Federal de Competencia tiene la facultad de representar jurídicamente a la propia Comisión, por lo que es de concluir que cuenta con legitimación para comparecer a la presente controversia constitucional, no así respecto del Secretario Ejecutivo quien también suscribió el oficio de contestación de demanda.

Por otro lado, conviene recordar que en auto de tres de mayo de dos mil uno, el Ministro instructor ordenó la regularización del procedimiento, al advertir que en la demanda de controversia constitucional, también se cuestionó la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, aplicados en el acto atribuido a la Comisión Federal de Competencia, por lo que se llamó a juicio, con el carácter de demandado, al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Senadores y de Diputados.

Así, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión tiene la representación jurídica de esa Cámara, según lo previsto en el punto 1 del artículo 67 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ubicado dentro del Título Tercero denominado "De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores", que dispone:

*"ARTICULO 67.- 1.- El Presidente de la Mesa "Directiva es el Presidente de la Cámara y su "representante jurídico; en él se expresa la unidad "de la Cámara de Senadores".*

Por tanto, procede reconocer la legitimación procesal del Presidente de la Cámara de Senadores para contestar la demanda a nombre de dicha Cámara, ya que, además, quien se sustentó con ese carácter, a saber, el Senador Enrique Jackson Ramírez, acreditó tal carácter con el Diario de los Debates de la Cámara de fecha veintinueve de agosto de dos mil, en el que consta la elección de los integrantes de la Mesa Directiva para el primer año de ejercicio de la Quincuagésima Octava Legislatura, y específicamente, la elección del Senador mencionado como Presidente de la Mesa Directiva (páginas cuatrocientos cincuenta a cuatrocientos cincuenta y dos del expediente).

Por último, también procede reconocerle legitimación procesal al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados pues a él corresponde la representación legal de esa Cámara, atento a lo dispuesto por el artículo 23, punto 1, fracción I), ubicado en el Título Segundo "De la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Diputados", de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

*"ARTICULO 23.- 1.- Son atribuciones del Presidente "de la Mesa Directiva las siguientes:*

*"... I) Tener la representación legal de la Cámara y "delegarla en la persona o personas que resulte "necesario;..."*

Además, el Diputado Ricardo Francisco García Cervantes, quien se ostentó como Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acreditó ese carácter con el Diario de los Debates de la sesión de veintinueve de agosto de dos mil, en el que consta la elección del Diputado mencionado como Presidente de la Mesa Directiva que funcionará durante el primer año de ejercicio de la Quincuagésima Octava Legislatura (foja cuatrocientos diez del expediente).

**SSEXTO.-** Respecto del Procurador General de la República, quien es parte en este asunto de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, debe señalarse que compareció al juicio Marcial Rafael Macedo de la Concha, quien acreditó ser el Procurador mencionado con la copia fotostática de su nombramiento (fojas ciento cincuenta y seis del expediente).

**SEPTIMO.-** Procede ahora examinar las causales de improcedencia, ya sea que las planteen las partes o que advierta este Alto Tribunal, por ser su estudio de carácter preferente y oficioso según lo previsto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución.

La Comisión Federal de Competencia sostiene que si aplicando la suplencia prevista en el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, se estimaran impugnados los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, debe señalarse que en el auto admisorio de la demanda de controversia constitucional no se señaló al Congreso de la Unión como autoridad demandada, por lo que tendrían que desestimarse los planteamientos relativos.

Al respecto se hace notar que no existe impedimento legal para que se examine la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, ya que si bien en el auto admisorio de la demanda no se tuvo como autoridad demandada al Congreso de la

Unión, lo cierto es que en el auto de tres de mayo de dos mil uno, el Ministro instructor, a fin de regularizar el procedimiento dado que la parte actora hizo planteamientos de inconstitucionalidad de los artículos citados, fundándose en el artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria en la materia, ordenó llamar a juicio, como autoridad demandada, al Congreso de la Unión a través de las Cámaras de Diputados y Senadores y al Presidente de la República, en relación a las normas impugnadas; auto que causó estado al no haber sido recurrido por alguna de las partes.

Por otro lado, es inexacto lo señalado en la causal de improcedencia que se examina, en el sentido de que el artículo 105, fracción I, de la Constitución, no permite que los Estados controviertan la constitucionalidad de normas generales federales.

Dicho artículo establece:

*"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señale la "Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*"I.- De las controversias constitucionales que, con "excepción de las que se refieran a la materia "electoral, se susciten entre:*

*"a) La Federación y un Estado o el Distrito "Federal;*

*"b) La Federación y un municipio;*

*"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; "aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su "caso, la Comisión Permanente, sean como "órganos federales o del Distrito Federal;*

*"d) Un Estado y otro;*

*"e) Un Estado y el Distrito Federal;*

*"f) El Distrito Federal y un municipio;*

*"g) Dos municipios de diversos Estados;*

*"h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la "constitucionalidad de sus actos o disposiciones "generales;*

*"i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la "constitucionalidad de sus actos o disposiciones "generales;*

*"j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre "la constitucionalidad de sus actos o disposiciones "generales; y*

*"k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, "sobre la constitucionalidad de sus actos o "disposiciones generales.*

*"Siempre que las controversias versen sobre "disposiciones generales de los Estados o de los "municipios impugnadas por la Federación, de los "municipios impugnadas por los Estados, o en los "casos a que se refieren los incisos c), h) y k) "anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de "Justicia las declare inválidas, dicha resolución "tendrá efectos generales cuando hubiera sido "aprobada por una mayoría de por lo menos ocho "votos.*

*"En los demás casos, las resoluciones de la "Suprema Corte de Justicia tendrán efectos "únicamente respecto de las partes en la "controversia".*

Como se advierte, la disposición transcrita se refiere, en el inciso a), de la fracción I, a las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal, las que pueden versar sobre la constitucionalidad de normas generales o de actos. Lo señalado en el penúltimo párrafo de la disposición constitucional reproducida, se refiere a los efectos de las sentencias que emita esta Suprema Corte en las que declare la invalidez de alguna disposición de carácter general, la cual ha sido interpretada por el Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial número P./J. 9/99, visible en la página doscientos ochenta y uno, Tomo IX, correspondiente a abril de mil novecientos noventa y nueve, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

*"CONTRROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS "EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACION DE "INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, "DEPENDEN DE LA CATEGORIA DE LAS PARTES "ACTORA Y DEMANDADA.- De conformidad con el "artículo 105, fracción I, penúltimo y último "párrafos, de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, y 42 de su ley "reglamentaria, en la invalidez que la Suprema "Corte de Justicia de la Nación llegue a declarar, al "menos por mayoría de ocho votos, respecto de "normas generales impugnadas en una "controversia constitucional, el alcance de sus "efectos variarán según la relación de categorías "que haya entre el ente actor y el demandado, que "es el creador de la norma general*

*impugnada. Así, "los efectos serán generales hasta el punto de "invalidar en forma total el ordenamiento "normativo o la norma correspondiente, si la "Federación demanda y obtiene la declaración de "inconstitucionalidad de normas generales "expedidas por un Estado, por el Distrito Federal o "por un Municipio; asimismo, si un Estado "demanda y obtiene la declaración de "inconstitucionalidad de normas generales "expedidas por un Municipio. De no darse alguno "de los presupuestos antes señalados, dichos "efectos, aunque generales, se limitarán a la esfera "competencial de la parte actora, con obligación de "la demandada de respetar esa situación; esto "sucede cuando un Municipio obtiene la "declaración de invalidez de disposiciones "expedidas por la Federación o por un Estado; o "cuando un Estado o el Distrito Federal obtienen la "invalidez de una norma federal".*

Atento a la tesis jurisprudencial transcrita, sí es procedente la controversia constitucional para analizar la constitucionalidad de disposiciones generales federales.

Por último, se sostiene en la causal de improcedencia que se examina, que los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica se apegan a la Constitución pues ésta, en su artículo 73, fracción IX, faculta al Congreso de la Unión para legislar a fin de impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

Lo anterior debe desestimarse porque no se refiere a alguna causa que impida el examen de constitucionalidad propuesto respecto de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, sino que se da un argumento para estimar apegados a la Norma Fundamental los artículos impugnados, lo que constituye una cuestión relativa al estudio de fondo del asunto.

Refuerza lo anterior la jurisprudencia 92/99 de este Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página setecientos diez, que establece:

*"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE "VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE "INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERA "DESESTIMARSE.- En reiteradas tesis este Alto "Tribunal ha sostenido que las causales de "improcedencia propuestas en los juicios de "amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que "se desprende que si en una controversia "constitucional se hace valer una causal donde se "involucra una argumentación en íntima relación "con el fondo del negocio, debe desestimarse y "declararse la procedencia, y, si no se surte otro "motivo de improcedencia hacer el estudio de los "conceptos de invalidez relativos a las cuestiones "constitucionales propuestas".*

No existiendo causal de improcedencia pendiente de examen respecto de la procedencia de la controversia constitucional, planteada por las partes o que advierta este Alto Tribunal, se procede al estudio de la cuestión fundamental controvertida.

**OCTAVO.-** De la lectura integral de la demanda, se desprende que la parte actora plantea, en síntesis, los conceptos de invalidez siguientes:

1.- Que son inconstitucionales los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, aplicados por la Comisión Federal de Competencia en la resolución impugnada, en virtud de que ningún precepto de la Constitución faculta a la Federación para legislar o actuar en materia de movilización y sanidad animal, por lo que en términos de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, tal materia compete a los Estados y, no obstante ello, en los artículos de la Ley Federal de Competencia Económica que se impugnan, para permitir o negar la entrada o salida de mercancías o servicios del territorio de los Estados, no se hace una distinción entre las cuestiones comerciales y otras, como la zoosanitaria, lo que vulnera la soberanía de los Estados al impedirles proteger su planta productiva contra amenazas como la influenza aviar y otras que pudieran presentarse, con el pretexto de que la protección constituye una barrera al libre comercio interestatal, y asimismo, la Ley Federal de Sanidad Animal faculta a la Secretaría del Ramo para expedir las normas oficiales en razón del riesgo zoosanitario que implica la movilización de animales.

2.- Que la Comisión demandada indebidamente desestima el argumento relativo a que, en el caso, el regular la entrada y salida de animales en el Estado y el imponer barreras zoosanitarias es facultad de los Estados por no estar concedidas para la Federación ni siquiera implícitamente, ya que la tesis en que se basó la Comisión intitulada: **"FEDERACION, FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA"**, establece que la Federación puede regular diversas situaciones que no estén especificadas en el artículo 73 de la Constitución, ni en ningún otro, siempre que en alguna otra disposición fundamental se le impute competencia y jurisdicción que obligue al ejercicio por parte del Congreso de la Unión de facultades legislativas, ya que de ello deriva que se requiera de un punto de partida en la Constitución para que la Federación pueda legislar, lo que no ocurre tratándose del tránsito de animales.

3.- Que al emitir la resolución impugnada la Comisión Federal de Competencia violenta, por inexacta aplicación, los artículos 73 y 117, fracción V, de la Constitución pues incurre en una grave confusión porque condena en perjuicio del Estado de Durango, el propósito del decreto administrativo que declara de interés público el control y erradicación de la influenza aviar en dicho Estado, ya que lo considera como un acto restrictivo del comercio interestatal siendo que no se trata de una disposición de carácter mercantil, económica o que genere restricciones al comercio y mucho menos impone algún impuesto o derecho por el tránsito de productos avícolas, alguna barrera arancelaria o alguna alcabala, ya que sólo prohíbe la introducción al Estado de Durango de elementos contaminados de influenza aviar que podrían destruir la industria en la entidad.

4.- Que la Comisión Federal de Competencia no resolvió el agravio que se le planteó consistente en que la Federación carece de facultades para legislar en materia de sanidad y movilización animal, argumentando que no puede resolver sobre la constitucionalidad de una ley, lo que resulta incorrecto porque todas las autoridades del país deben cumplir y hacer cumplir la Constitución, que prevé en sus artículos 128 y 133, el respeto a ella y su supremacía frente a cualquier otra ley, pues aunque este último artículo se refiere a los jueces de los Estados, la Comisión demandada, al actuar como tribunal, se considera como juez local, máxime que la tesis que cita la Comisión demandada que lleva por rubro: **“INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. SUPREMA CORTE. FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA”**, reafirma lo señalado pues no se pretende la declaración general de inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica sino la aplicación de la Constitución en contra de esos artículos que la vulneran.

5.- Que la Comisión demandada no funda debidamente la resolución que se impugna pues sólo afirma que las sanciones en materia de sanidad animal son facultad de la Federación, pero no cita la norma constitucional que prevea esa facultad a favor de la Federación y, además, son inaplicables las tesis que invoca intituladas: **“LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES POR EL SOLO HECHO DE QUE LAS INSTITUCIONES QUE REGULAN NO ESTEN PREVISTAS EN LA CONSTITUCION”** y **“LEYES INCONSTITUCIONALES. NO EXISTEN DE PLENO DERECHO”**, ya que las leyes pueden ser inconstitucionales por otros motivos, como ocurre en el caso en el que sin existir facultad explícita de la Federación, ésta pretenda ejercer una facultad que no se le ha concedido expresamente, legislando en una materia que no le corresponde, máxime que no se pretendía que la Comisión Federal de Competencia declarara la inconstitucionalidad de la Ley Federal de Sanidad sino únicamente que dejara de aplicarla por ser contraria a la Carta Magna.

6.- Que la Comisión demandada incorrectamente desestima el planteamiento relativo a que para todo acto de autoridad, excepto los que tiendan a otorgar seguridad jurídica, se requiere de instancia de parte, como en el caso en que debe haber denuncia, acusación o querrela a fin de que la maquinaria estatal no se convierta en persecutora de los ciudadanos, ya que si bien el artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica da a la Comisión Federal de Competencia la facultad de investigar de oficio o a petición de parte los actos de las autoridades estatales que directa o indirectamente prohíban la entrada a sus territorios o la salida de mercancías o servicios de origen nacional o extranjero, lo cierto es que ese artículo permite declarar la existencia de esos actos por tratarse de un hecho que investigó pero no para resolver una cuestión que se pretendió crear entre unos supuestos denunciantes y el Gobierno del Estado de Durango. Ello porque si sólo se tratara del señalamiento de la existencia de actos restrictivos al comercio interestatal, no tendría validez ni coercibilidad, siendo inexacto que no se hubieran dado razonamientos para controvertir la legalidad de la resolución combatida en el recurso de reconsideración, ya que se alegó como vicio de origen el que no existió instancia de parte.

7.- Que la Comisión demandada realizó una defectuosa valoración del dictamen rendido por el perito ofrecido por el Estado de Durango, ya que en ese dictamen se señaló que el Estado mencionado se encontraba libre de influenza aviar, y tal señalamiento se hizo de conformidad con los dictados de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, por lo que no puede desestimarse el dictamen sólo porque en él señale el perito que el decreto administrativo, que declara de interés público el control y erradicación de la influenza aviar en la entidad de referencia, no constituye daño ni barrera al comercio, pues aunque el perito no es experto en cuestiones comerciales, se advierte que entendió el sentido y propósito del aludido decreto.

**NOVENO.-** Antes de examinar los conceptos de invalidez, resulta pertinente narrar los antecedentes del caso:

1.- En el Periódico Oficial del Estado de Durango de nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, se publicó el decreto administrativo que declara de interés público el control y erradicación de la influenza aviar en el Estado de Durango, mismo que consigna:

"PODER EJECUTIVO DEL ESTADO.--- EL "CIUDADANO LICENCIADO MAXIMILIANO SILERIO "ESPARZA, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL "ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, en "ejercicio de las facultades que me confiere la "fracción XXXI del artículo 70 de la Constitución "Política Local, y artículos 132, 137 y 141 de la LEY "DE FOMENTO GANADERO DEL ESTADO, he "tenido a bien expedir el siguiente DECRETO "ADMINISTRATIVO QUE DECLARA DE INTERES "PUBLICO EL CONTROL Y ERRADICACION DE LA "INFLUENZA AVIAR EN EL ESTADO DE DURANGO "Y POR LO TANTO OBLIGATORIA LA "PROHIBICION DE INTRODUCIR POR CUALQUERA "DE LOS LIMITES DE NUESTRA ENTIDAD "FEDERATIVA, AVES, GALLINAZA, POLLINAZA, "CAMA, ASI COMO HUEVOS DE ESAS ESPECIES, "ANIMALES DE DESECHO, JAULAS DE MADERA "USADAS PARA AVES Y OTROS MATERIALES "QUE PUEDAN REPRESENTAR RIESGO PARA LA "SALUD PUBLICA Y GRANJAS AVICOLAS, con "base en los siguientes C O N S I D E R A N D O S.--" PRIMERO.- Que la avicultura actualmente es una "de las actividades económicas básicas en nuestro "Estado considerando sus elevados índices de "producción y comercialización, por lo que, es "prioritario brindar dentro del marco jurídico la "protección necesaria contra enfermedades de "aves de las especies que son objeto de dicha "actividad.--- SEGUNDO.- Que con fecha 27 del mes "próximo pasado, de una manera oficial se dio a "conocer la presencia en algunos Estados del país, "de la enfermedad denominada INFLUENZA AVIAR "I.A., causada por cepas virales de baja "patogenicidad pertenecientes al tipo 'A', subtipo "H5 de Ortomixovirus, pero con gran potencial de "mutar y volverse altamente patógeno, como ha "sucedido anteriormente en otras regiones del "mundo, por lo que, por tratarse en el caso de una "enfermedad transmisible con gran poder de "difusión y cuya presentación en las áreas de "producción avícola de nuestro Estado tendría no "sólo consecuencias de tipo sanitario, sino también "socioeconómico y de comercio nacional e "internacional, lo que indudablemente repercutiría "en perjuicio de la comunidad duranguense en "general; este Ejecutivo a mi cargo, con base en lo "anteriormente expuesto, y con fundamento en las "disposiciones invocadas expide el siguiente:--- "DECRETO:--- ARTICULO PRIMERO.- Se declara de "interés público y por lo tanto obligatoria la "prevención y combate de la enfermedad "denominada INFLUENZA AVIAR I.A., tanto por "razones de salud pública como para proteger a la "actividad avícola que se desarrolla en nuestra "entidad.--- ARTICULO SEGUNDO.- Por lo expuesto "en el artículo anterior, se prohíbe la introducción "por cualquiera de los límites del Estado de "Durango, y en consecuencia el tránsito por el "territorio del mismo, de aves, gallinaza, pollinaza, "cama, así como huevos de esas especies, "animales de desecho, jaulas de madera usadas "para aves, y otros materiales que puedan "representar riesgo para la salud pública y granjas "avícolas, considerándose que siempre producirán "riesgo, las que provengan de zonas infectadas.--- "ARTICULO TERCERO.- Para los efectos de "cumplimiento de este decreto, se faculta al "SECRETARIO DE DESARROLLO RURAL EN EL "ESTADO, para que en coordinación con las "Delegaciones en Durango y Gómez Palacio, Dgo., "de la SECRETARIA DE AGRICULTURA Y "RECURSOS HIDRAULICOS, tome todas las "medidas necesarias para hacer efectiva la "prohibición a que se refiere el artículo anterior, e "instale las casetas de control correspondientes, "debiendo instruir a su personal para que en el "cumplimiento de este decreto, se respeten las "garantías individuales con las restricciones que "aquí se contienen.--- ARTICULO CUARTO.- La "prohibición a que se hace referencia en el artículo "anterior, tendrá la duración necesaria hasta que se "declare erradicada del territorio nacional la "enfermedad motivo del presente Decreto.--- "ARTICULO QUINTO.- Como medidas preventivas, "los avicultores deberán instrumentar como "mínimo las siguientes:--- A).- Incineración de "cadáveres de aves y desechos.--- B).- Disposición "sanitaria de gallinaza, pollinaza y cama.--- C).- "Desinfectación de instalaciones, equipo, ropa, "vehículos y otros materiales.--- D).- Prevención y "control de otras enfermedades.--- E).- Evitar el "manejo de edades múltiples.--- F).- Restringir la "entrada a visitantes.--- G).- Contar con arco "sanitario, vados y baños para el personal.--- H).- "Control de roedores, insectos y aves silvícolas.--- "ARTICULO SEXTO.- Para poner en práctica las "medidas señaladas anteriormente, la "SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL, como "coadyuvante de la SECRETARIA DE "AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS, "podrá auxiliarse en los términos del artículo 8 de "la Ley de Fomento Ganadero del Estado, de los "cuerpos de policía del Estado y de los Municipios, "así como de los médicos veterinarios con ejercicio "de su profesión dentro de la entidad.--- "TRANSITORIO:--- UNICO.- El presente decreto "entrará en vigor el día siguiente al de su "publicación en el Periódico Oficial del Estado".

2.- El veintiséis de marzo de mil novecientos noventa y ocho, el Pleno de la Comisión Federal de competencia, dictó resolución en el expediente DE-12-97, misma que culminó con la recomendación hecha al Estado de Durango en el sentido de abrogar el decreto administrativo transcrito con anterioridad, así como de derogar los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero de dicho Estado.

En los puntos resolutive de la resolución mencionada se establece:

*"PRIMERO.- Se emite recomendación al Gobierno "del Estado de Durango en el sentido de abrogar el "Decreto administrativo que declara de interés "público el control y erradicación de la influenza "aviar en el Estado de Durango y por lo tanto "obligatoria la prohibición de introducir por "cualquiera de los límites de nuestra entidad "federativa, aves, gallinaza, pollinaza, cama, así "como huevos de esas especies, animales de "desecho, jaulas de madera usadas para aves y "otros materiales que puedan representar riesgo "para la salud pública y granjas avícolas", expedido "por el Gobernador Constitucional del Estado de "Durango, el 9 de junio de 1994, así como derogar "los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento "Ganadero del Estado de Durango por constituir "barreras al libre comercio interestatal.--- La "anterior recomendación deberá ser observada "dentro de un plazo de 30 días hábiles, contados a "partir de que surta efectos su notificación, en el "entendido que en caso contrario esta Comisión "procederá en términos de lo previsto por el "artículo 15 de la Ley Federal de Competencia "Económica.- -- SEGUNDO.- Notifíquese al C. "Gobernador Constitucional del Estado de "Durango".*

3.- En contra de la anterior resolución, el Gobernador Constitucional y el Secretario General de Gobierno del Estado de Durango interpusieron recurso de reconsideración, el cual fue fallado por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia el veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y ocho, mediante resolución pronunciada en el expediente RA-21-98, en la que, en su parte considerativa, dice:

*"CONSIDERANDO.- PRIMERO.- El Pleno de la CFC, "es autoridad competente para conocer y resolver "los recursos que se interpongan en contra de las "resoluciones que emite la CFC.--- SEGUNDO.- El "presente recurso de reconsideración fue "presentado mediante escrito dirigido al Presidente "de esta CFC, dentro del término de treinta días "hábiles siguientes a la fecha de notificación de la "resolución impugnada, de conformidad con lo "establecido por el artículo 39 de la LFCE.--- En "efecto, la resolución que se impugna fue "notificada el día dieciocho de mayo de mil "novecientos noventa y ocho, y el recurso fue "interpuesto el día ocho de junio del mismo año, "esto es, dentro del término legal que se tiene para "tal efecto.--- TERCERO.- En su primer concepto de "agravio argumenta la recurrente, que la resolución "viola por desacato, lo dispuesto por el artículo 124 "de la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos, ya que no existe ninguna norma en la "que se faculte a la Federación para legislar, "disponer o imponer ley, reglamento, disposición o "circular, en la que con exclusión de los Estados, "deba legislar en materia de animales, su "producción, control, protección, movimientos, ni "para proteger, prevenir o erradicar epizootias.--- "Es pertinente manifestar que los agravios que "hace valer la recurrente son inoperantes e "improcedentes, en virtud de que los mismos "expresan, una serie de consideraciones en cuanto "a la constitucionalidad de la fundamentación de la "resolución emitida por el Pleno de esta Comisión "Federal de Competencia, lo que es competencia "de los órganos de control constitucional. Es decir, "la quejosa pretende esgrimir argumentos que van "encaminados a demostrar la carencia de "facultades de la Federación para legislar en "materia de sanidad animal, sin que impugne o "esgrima agravio alguno que desvirtúe la "resolución que combate en el presente recurso.--- "En la resolución combatida el Pleno de esta "autoridad tomó en consideración legislaciones "que no han sido materia de control constitucional, "por lo que la ahora recurrente no puede en su "recurso pretender que la Comisión Federal de "Competencia resuelva sobre la constitucionalidad "de una ley. Es manifiestamente infundado lo "expresado por la recurrente en el sentido de que "esta autoridad violenta por desacato lo dispuesto "por el artículo 124 constitucional, se insiste, la "Comisión con la emisión de la resolución no "realizó ningún acto constitutivo de violación a "disposición constitucional alguna.--- Ahora bien, "el derecho de la competencia económica en "México se fundamenta en el artículo 28 "constitucional, garantía social la cual consigna "que el Estado tiene a su cargo ser la rectora del "proceso de competencia y libre concurrencia, que "se concreta en la LFCE, y como atinadamente lo "afirma la recurrente las autoridades sólo pueden "realizar las acciones que tengan expresamente "previstas y señaladas en la ley. En el caso "concreto los artículos 14 y 15 de la LFCE "disponen:--- 'ARTICULO 14.- En los términos de la "fracción V del artículo 117 de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, no "producirán efectos jurídicos los actos de "autoridades estatales cuyo objeto directo o "indirecto sea prohibir la entrada a su*

territorio o la "salida de mercancías o servicios de origen "nacional o extranjero'.---  
'ARTICULO 15.- La "Comisión podrá investigar de oficio o a petición "de parte si se está en presencia de los actos a que "se refiere el artículo anterior, y en su caso, "declarar su existencia. La declaratoria será "publicada en el **Diario Oficial de la Federación** y "podrá ser impugnada por la autoridad estatal ante "la Suprema Corte de Justicia de la Nación'.--  
- "Ahora bien la política de competencia económica "se encuentra claramente diseñada y sustentada en "el Plan Nacional de Desarrollo, en donde se ha "manifestado que la Comisión colaborará "estrechamente con SECOFI, las demás "dependencias del Ejecutivo Federal y los "gobiernos de los Estados en la eliminación de "regulaciones excesivas sobre la economía y, en "particular, en la supresión de aquellas que "imponen barreras de entrada artificiales o dan "tratamientos exclusivos, y que, en cumplimiento "del artículo 14 de la LFCE, la Comisión pondrá "mayor énfasis en la identificación y eliminación de "las barreras a la circulación de mercancías entre "los Estados de la Federación. Para estos fines, la "Comisión Federal de Competencia intensificará las "investigaciones sobre dichos actos y, en su caso, "declarará su existencia. Sirve de apoyo a lo "anterior:--- 'INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS "LEYES, SUPREMA CORTE, FACULTADES "EXCLUSIVAS DE LA.- El artículo 133 de la "Constitución está indicando en forma terminante, "que ese mandamiento constitucional rige para la "justicia local de todas las entidades federativas; "por lo cual, frente a un conflicto entre la "legislación de los Estados, incluso sus "respectivas constituciones y la Ley Fundamental "de la República (más las leyes reglamentarias de "la Constitución Federal y los tratados), los Jueces "deberán atenderse a la Carta Magna de la Unión y "desacatar las disposiciones en contrario, de las "leyes locales de cualquier categoría que fueren; "pero de ningún modo el artículo 133 invocado "obliga a los Jueces Federales a declarar por sí y "ante sí la inconstitucionalidad de ninguna ley "expedida por el Congreso Federal; con tanta "mayor razón, que es atribución exclusiva de la "Suprema Corte fijar la inconstitucionalidad de las "leyes, y esto nada más en los términos precisos "que determinan los artículos 103, 105 y 107 de la "Ley Fundamental, o sea, por la vía única de la "controversia en la cual sean debidamente oídas "las partes en conflictos; es decir, en cuanto se "demanda la declaración de inconstitucionalidad de "una ley'. Quinta Epoca Instancia: Primera Sala. "Fuente: Semanario Judicial de la Federación. "Tomo: LXXXIX. Página: 597. Competencia 5/46. "Serafín Cervantes y Juan Vázquez. 16 de julio de "1946. Véase: la votación en la ejecutoria. Tomo "LXXXIX. Pág. 597.--- Por lo expuesto, el agravio de "mérito resulta infundado.--- CUARTO.- En su "segundo concepto de agravio argumenta la "recurrente, la inexacta e indebida interpretación y "aplicación el artículo 21 de la Ley Federal de "Sanidad Animal, mismo que dispone que podrá "realizarse libremente la movilización de animales, "sus productos o subproductos, salvo cuando la "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo "Rural, expida normas oficiales en razón del riesgo "zoosanitario que implique su movilización.--- "Manifiesta la recurrente que tal afirmación no es "cuidadosa ni jurídica, y que la competencia de "toda autoridad debe provenir de la ley, pero no de "la ordinaria sino de la Constitución.--- Afirma que "la Ley Federal de Sanidad Animal en su artículo 21 "y en sí toda la ley, violenta la Constitución en "perjuicio de la soberanía estatal y que su "aplicación vulnera no solamente el pacto federal, "sino también la Constitución Política del Estado "de Durango y las leyes emanadas de ésta.--- Así "mismo esgrime que tal disposición no fundamenta "la recomendación emitida por la Comisión Federal "de Competencia, por lo que tal resolución es "infundada, violando con ello lo dispuesto por el "artículo 16 de la Constitución General de la "República, por lo que solicita se revoque la "mencionada resolución.--- Corresponderá a la "Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo "Rural la aplicación de la Ley Federal de Sanidad "Animal, por lo que lo expresado por la recurrente "en el sentido de que no existe fundamento para la "aplicación del artículo 21 de la Ley Federal de "Sanidad Animal es precipitado, ya que las "acciones en materia de sanidad animal por "disposición constitucional son facultad de la "Federación. Con base en lo anterior, la Comisión "Federal de Competencia fundó y motivó su "resolución en ordenamientos emanados del "Congreso Federal, que tienen todo el sustento "constitucional, lo que de ninguna manera puede "violar la garantía individual que consagra el 16 "constitucional. Segunda lo anterior.--- 'LEYES. NO "SON INCONSTITUCIONALES POR EL SOLO "HECHO DE QUE LAS INSTITUCIONES QUE "REGULAN NO ESTEN PREVISTAS EN LA "CONSTITUCION.- La inconstitucionalidad de una "ley surge de su contradicción con los principios "establecidos por la Constitución Federal, según lo "ha precisado la Suprema Corte de Justicia. Por "ello, el solo hecho de que una ley establezca "instituciones jurídicas no previstas en la "Constitución --como las

costas judiciales- no "implica, necesariamente, la inconstitucionalidad "de la norma, pues ésta, como se indicó, resulta de "la contradicción señalada'.--- Novena Epoca "Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la "Federación y su Gaceta. Tomo II, Diciembre de "1995. Tesis CXVI/95. Página: 236. Amparo directo "en revisión 1830/94. Joel Solís Rubio. 17 de abril "de 1995. Once votos. Ponente: Sergio Salvador "Aguirre Anguiano. Secretaria: Adriana Escorza "Carranza. Amparo directo en revisión 565/95. "Javier Soto González. 10 de octubre de 1995. Once "votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre "Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez. El "Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el "veintiuno de noviembre en curso, por unanimidad "de diez votos de los ministros Presidente en "funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio "Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela "Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David "Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, "Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román "Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. "Silva Meza; aprobó, con el número CXVI/1995 (9a.) "la tesis que antecede; y determinó que las "votaciones son idóneas para integrar tesis de "jurisprudencia. México, Distrito Federal, a "veintiuno de noviembre de mil novecientos "noventa y cinco.--- 'LEYES "INCONSTITUCIONALES. NO EXISTEN DE PLENO "DERECHO.- No existen nulidades ab initio, pues "todas las normas jurídicas son válidas mientras "no se decrete su nulidad por órgano competente, "y no porque los quejosos estimen que la ley viola "preceptos constitucionales considerados como "parte esencial de la Constitución, es "inconstitucional la ley, pues precisamente el "órgano estatal competente, en el caso, el Poder "Judicial Federal, es quien determinará si existe o "no la violación de preceptos constitucionales. En "materia de amparo contra leyes no existen leyes "inconstitucionales de pleno derecho, y siempre se "requiere que un órgano así lo decida, para "considerar que la ley no debe producir "consecuencias o que no debe aplicarse al caso "concreto'.--- Séptima Epoca. Instancia: Pleno. "Fuente: Semanario Judicial de la Federación. "Tomo: 80 Primera Parte. Página: 47. Amparo en "revisión 5400/74. Lydia Soto Rodríguez de Lavín. "12 de agosto de 1975. Unanimidad de 18 votos. "Ponente: Rafael Rojina Villegas. NOTA: Esta tesis "también aparece en: Apéndice 1917-1985, Primera "Parte, Pleno, tesis 77, pág. 161 (cuarta tesis "relacionada).--- Además, se insiste que las "facultades de la Secretaría de Agricultura, "Ganadería y Desarrollo Rural, en materia de "sanidad animal por disposición constitucional son "facultad de la Federación.--- QUINTO.- En su tercer "concepto de agravio, manifiesta la recurrente que "en algunos casos se ha esgrimido que para que el "Congreso de la Unión haya legislado en materia "que es competencia exclusiva de los Estados, "para concederle a la Federación facultades que no "tiene, es el caso de las facultades implícitas, pero "para que estas facultades se den o existan es "necesario que exista una facultad explícita que no "pueda cumplirse sin el ejercicio de otra no "prevista y que la segunda sea complemento de la "primera.--- Por lo que se refiere a este agravio, el "mismo es infundado por las razones manifestadas "en los considerandos que anteceden. Además "sirve de apoyo a lo anterior:--- 'FEDERACION, "FACULTADES LEGISLATIVAS DE LA. Es notorio "que las facultades legislativas de la Federación no "son únicamente las consignadas de modo expreso "en el artículo 73 de la Constitución Federal, puesto "que de diversas disposiciones de la misma Carta "Fundamental, se infieren esas facultades sobre "materias distintas de las especificadas en el "mencionado precepto, en cuanto tales "disposiciones imputan competencia y jurisdicción "a la Federación sobre dichas materias; así el "derecho que el artículo 27 constitucional confiere "a la nación para imponer a la propiedad privada "las modalidades que dicte el interés público; el de "regular el aprovechamiento de los elementos "naturales susceptibles de apropiación, para hacer "una distribución equitativa de la riqueza pública y "para cuidar de su conservación; el de hacer "concesiones para la explotación de los productos "del subsuelo; la facultad privativa que a la misma "Federación concede el artículo 131 de la repetida "Carta Federal, de gravar las mercancías que se "importen o exporten o pasen de tránsito por el "territorio nacional, así como la facultad de "reglamentar, en todo tiempo, y aun prohibir la "circulación de toda clase de efectos, cualquiera "que sea su procedencia; y aun la jurisdicción que "le otorga el artículo 132 sobre los bienes "inmuebles destinados por el gobierno de la Unión "al servicio público o al uso común, implican "necesariamente el ejercicio, por parte de la "Federación, de las facultades legislativas "correspondientes; y esto no obstante, tales "facultades no están específicamente determinadas "en el citado artículo 73, ni en ningún otro, aunque "no se necesita esfuerzo alguno para considerarlas "incluidas en la fracción XXIX, antes XXXI, de dicho "artículo 73; de donde se ve que la Federación no "sólo puede legislar sobre las materias "enumeradas en ese artículo, sino que puede "hacerlo para poner en ejercicio

todas las "atribuciones que le asigna la Constitución Federal. "Es, por tanto, inexacto que sólo puede legislar "sobre aquello para lo cual ha sido expresamente "autorizada; pues puede hacerlo sobre todas "aquellas materias que le están sujetas por razón "de dominio o jurisdicción, como poder soberano, "aun cuando ninguna ley le confiera "específicamente tal facultad'--- Quinta Epoca. "Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la "Federación. Tomo: XXXVI. Página: 1070. TOMO "XXXVI, Pág. 1071. Controversia 2/32. Federación y "Estado de Oaxaca. 15 de octubre de 1932. Mayoría "de catorce votos.--- SEXTO.- Afirma la recurrente "que todo acto de autoridad excepto los que "tiendan a otorgar la seguridad jurídica, y éstos "tienen sus excepciones, y solamente aquellos en "que pelagra la seguridad del Estado, puede este "último actuar de oficio; en todos los demás casos "se requiere del impulso o iniciativa de parte. "Señala que la Ley Federal de Competencia "Económica establece un procedimiento mismo "que no se aplicó violando flagrantemente el "artículo 14 constitucional, porque no existe "instancia de parte legítima y no se siguió ningún "procedimiento en el que se hubiera oído a las "partes, y que de ninguna manera solicitaron la "derogación de los artículos 141 y 142 de la Ley de "Fomento Ganadero, por lo que esta autoridad "concedió más de lo solicitado.--- No puede "estudiarse como agravio las manifestaciones y "opiniones teóricas y académicas expresadas por "el recurrente al inconformarse con el sentido de la "resolución recurrida por considerarla ilegal, ya "que la misma debió impugnarse con "razonamientos tendientes a desvirtuar la citada "resolución y no sólo a presentar argumentos "tendientes a calificar la constitucionalidad de las "leyes que sirvieron de sustento de la resolución.--- "De acuerdo con lo anterior, resulta inaplicable el "artículo 33 de la LFCE, ya que éste sólo se refiere "a procedimientos relativos a prácticas "monopólicas y concentraciones y no a "restricciones al comercio interestatal. Los "artículos 14 y 15 de ese ordenamiento son los "aplicables, mismos que facultan a la Comisión "Federal de Competencia para vigilar la "observancia del artículo 117, fracción V de la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos. En consecuencia, de conformidad con "el artículo 15 de la LFCE la Comisión podrá "señalar la existencia de restricciones mediante "declaratoria que será publicada en el **Diario Oficial "de la Federación**, por lo que no asiste razón ni "fundamento legal alguno a la recurrente para "argumentar que se viola flagrantemente garantía "constitucional alguna.--- La LFCE señala como "sujetos de la misma, entre otros, a las "dependencias o entidades de la administración "pública federal, estatal o municipal que participen "en la actividad económica. Por tanto, la Comisión "está facultada para investigar la existencia de "actos de autoridades estatales cuyo objeto directo "o indirecto sea prohibir la entrada o salida de su "territorio de mercancías o servicios. En estos "términos el concepto de agravio es infundado. "Conforme al artículo 39 de la LFCE es "indispensable para la procedencia del recurso de "reconsideración la expresión de los vicios que "adolesce la resolución impugnada y porqué "considera que le causan agravio. Por tanto, "respecto a los supuestos agravios expresados en "el presente recurso no contienen razonamientos "tendientes a controvertir la legalidad de la "resolución de la Comisión por lo que no tienen el "carácter de agravio y no procede la "reconsideración de la resolución respecto a los "mismos.--- La Comisión Federal de Competencia, "se insiste tiene a su cargo por mandato "constitucional vigilar la observancia del artículo "117, fracción V, constitucional, por lo que en "ningún momento se violenta garantía individual "alguna y en este procedimiento en contra de las "barreras interestatales se puede iniciar de oficio, o "a instancia de cualquier persona ya que éste es un "procedimiento de orden público e interés social. "Además no existe un conflicto entre las partes en "virtud de que el simple conflicto de intereses no "forma un litigio, ya que solamente el denunciante "coadyuvará en las investigaciones de oficio que "se inicien por prácticas monopólicas y "concentraciones prohibidas, esto por disposición "expresa del artículo 23 del Reglamento de la Ley "Federal de Competencia Económica, y no en la "tramitación de procedimientos relativos a las "barreras interestatales, los cuales tiene una "sustanciación diferente, y donde no se contiene. "Es decir, no se está en presencia de "procedimiento contencioso en donde se ventilan "cuestiones entre particulares. Es facultad de la "autoridad determinar el inicio de una investigación "de oficio por la presunta instauración de barreras "al comercio interestatal, así como realizar la "consecuente declaratoria, dando así cumplimiento "a uno de los objetivos de la LFCE, que es el evitar "el establecimiento de barreras al comercio "interestatal, coadyuvando así a la integración del "mercado nacional.--- SEPTIMO.- En su último "concepto de agravio manifiesta la recurrente que "el punto más importante de la controversia lo "constituye el fin para el cual fue emitido el Decreto "cuya derogación se propone, la cual tiene por "objeto proteger el Estado de

Durango contra la "infección de las aves que se crían y se producen."-- El concepto de agravio que hace valer la "recurrente es inoperante e improcedente. Como se "ha manifestado a lo largo de la presente "resolución, la Comisión Federal de Competencia "fue creada con el propósito de canalizar los fines "de la LFCE, configurando un organismo "especializado en la materia, destinado a proteger "el libre movimiento de los bienes y servicios de "los mercados a través de procedimientos "preventivos y correctivos, al que además, se le "confirió facultades para ordenar el cese, "abstención y/o modificación de conductas y actos "nocivos para la competencia, en función del "interés público y económico, garantizando la "defensa de la libre actividad de los particulares.--- "La Comisión Federal de Competencia está "dedicada en forma exclusiva al estudio y la "investigación de los múltiples casos que se "presentan en las actividades económicas. De tal "manera la autoridad, con las facultades que le "otorga la propia Constitución, mismas que le "permiten desenvolverse con solvencia y celeridad "en la resolución de los conflictos, en la "tramitación de los procesos administrativos, y "muy especialmente en la prevención de actos y "conductas en contra del proceso de competencia "y libre competencia. En tal sentido, la Comisión "Federal de Competencia coadyuva en forma "manifiesta con los criterios de eficiencia y eficacia "económica en el comercio interestatal "contribuyendo con el desarrollo de la política "económica, rectora de la económica nacional.--- "En el espíritu de la norma rectora de la Comisión "Federal de Competencia, el legislador hace un "especial hincapié en las acciones de dirección, así "como aquellas tendientes al convencimiento, "destinadas a imponer la vigencia de las reglas en "que debe desenvolverse la competencia y la libre "competencia en cada mercado de la economía "nacional, teniendo como dato relevante los "sistemas aplicados en esta materia regulatoria en "el ámbito interestatal.--- El ejercicio de las "funciones conferidas a la Comisión Federal de "Competencia se constituye en motor de la "actividad económica, por cuanto permite la "apertura, regulación y vigilancia de disposiciones "constitucionales con la facultad de sancionar o "recomendar la modificación de disposiciones que "atenten contra el proceso de competencia y libre "competencia.--- Por todo lo anterior con base en "las facultades conferidas a esta autoridad es "competente para imponer regulaciones en materia "de comercio interestatal.--- Lo argumentado por "la recurrente es falaz, ya que sus razonamientos "se contradicen al manifestar que el decreto tiene "la finalidad de proteger la salud pública, y a lo "largo de su exposición en el recurso combate la "competencia de la Federación para legislar en "materia de sanidad animal, lo que de suyo resulta "incongruente, siendo suficiente para aclarar este "punto, dar una lectura somera a los artículos 73 en "relación con el 117 constitucionales, para poder "constatar que la salud pública es materia federal y "por tanto corresponde la reglamentación al "Congreso de la Unión.--- OCTAVO.- El dictamen "pericial presentado a esta autoridad sólo precisa "que el Estado de Durango se encuentra libre de "influenza aviar de conformidad con los acuerdos "citados por el titular de la Secretaría de "Agricultura, Ganadería y Desarrollo Social, con "fundamento en los artículos 1o., 3o., 4o., fracción IV, "35 y cuarto transitorio de la Ley Federal de "Sanidad Animal y demás relativas, información "que obraba en el expediente DE-12-97. Así mismo "el perito en medicina veterinaria y zootecnia "afirma temerariamente, sin ser ésta su "especialidad, que en materia de exportaciones el "Estado crecerá para el presente año, en este orden "de ideas sin mayor fundamento señala que el "decreto dictado por el Estado de Durango no "constituye daño o barrera al comercio, debiendo "circunscribirse únicamente su dictamen a la "materia de medicina veterinaria y zootecnia. En tal "razón el dictamen no constituye una pericial, "además de que sólo confirma que la autoridad "federal es la reguladora en materia de sanidad "animal y salubridad general ya que, como se "afirma en su dictamen, deben seguirse y aplicarse "las normas oficiales mexicanas contando con el "eficiente control de la movilización, expedidas con "base en la Ley Federal de Salud Animal. Dictamen "que no aporta mayores elementos de los ya "conocidos por esta autoridad, por lo que como "medio de prueba no sustenta el dicho de la "recurrente.--- Por lo que se refiere al informe "presentado por la Secretaría de Agricultura, "Ganadería y Desarrollo Rural, informa que "mediante publicación en el **Diario Oficial de la Federación** del día 5 de julio de 1995 se declaró al "Estado de Durango como libre de la enfermedad "de influenza aviar, así mismo se ha implementado "el Operativo para el Control y Erradicación de la "Influenza Aviar de Baja Patogenicidad, mismo que "establece en su punto 9 de su capítulo de "procedimientos, que para la movilización de aves, "productos y subproductos avícolas tanto "nacionales como importados, se deberá contar "con el correspondiente certificado zoosanitario o "de importación, mismo que observará las normas "oficiales mexicanas publicadas en el **Diario Oficial "de la**

**Federación.** La información aportada por la "SAGAR, sólo confirma la información contenida "en la investigación realizada por esta autoridad en "el expediente DE-12-97.--- Informa la SAGAR que "se podrán establecer otro tipo de requisitos "zoosanitarios o pruebas diagnósticas, cuando los "movimientos puedan representar un riesgo "zoosanitario o bien, por los avances en las fases "de la campaña.--- Una vez analizados y valorados "tanto el informe de la SAGAR, como el dictamen "pericial, no se sustenta el dicho de la recurrente "para que esta autoridad tenga elementos para "revocar o modificar la resolución combatida.--- Por "lo expuesto y fundado es de emitirse los "siguientes:--- RESOLUTIVOS.--- Primero.- Es "infundado el recurso de reconsideración "interpuesto por el C. Maximiliano Silerio Esparza y "Alfredo Bracho Barbosa Gobernador "Constitucional del Estado y Secretario General de "Gobierno respectivamente, en representación del "Gobierno del Estado de Durango, conforme a lo "manifestado en los considerandos de la presente "resolución.--- Segundo.- Se confirma la resolución "recurrida en todos y cada uno de sus términos.--- "Tercero.- Publíquese en el Diario Oficial la "declaratoria de existencia de la restricción y "notifíquese personalmente al recurrente".

Esta resolución es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional.

**DECIMO.-** Una vez expuestos los antecedentes del caso, se pasa al análisis de los conceptos de invalidez antes sintetizados y, por encontrarse vinculados entre sí, se analizarán en forma conjunta, los cuales son suplidos en su deficiencia en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé:

"ARTICULO 40.- En todos los casos la Suprema "Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la "deficiencia de la demanda, contestación, alegatos "o agravios".

De esta forma y por cuestión de orden, se procede al análisis de la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, que sirvieron de fundamento a la Comisión Federal de Competencia para instaurar procedimiento en contra de actos y normas generales emitidos por el Gobierno del Estado de Durango, el cual culminó con la resolución impugnada en esta vía.

Los artículos 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

"ARTICULO 117.- Los Estados no pueden, en "ningún caso:

"I.- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro "Estado ni con las potencias extranjeras.

"II.- Derogada.

"III.- Acuñar moneda, emitir papel moneda, "estampillas ni papel sellado.

"IV.- Gravar el tránsito de personas o cosas que "atravesen su territorio.

"V.- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la "entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna "mercancía nacional o extranjera.

"VI.- Gravar la circulación ni el consumo de efectos "nacionales o extranjeros, con impuestos o "derechos cuya exención se efectúe por aduanas "locales, requiera inspección o registro de bultos o "exija documentación que acompañe la mercancía. "VII.- Expedir ni mantener en vigor leyes o "disposiciones fiscales que importen diferencias de "impuesto o requisitos por razón de la procedencia "de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea "que esta diferencia se establezca respecto de la "producción similar de la localidad, o ya entre "producciones semejantes de distinta "procedencia.

"VIII.- Contraer directa o indirectamente "obligaciones o empréstitos con gobiernos de "otras naciones, con sociedades o particulares "extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda "extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer "obligaciones o empréstitos sino cuando se "destinen a inversiones públicas productivas, "inclusive los que contraigan organismos "descentralizados y empresas públicas, conforme a "las bases que establezcan las legislaturas en una "ley y por los conceptos y hasta por los montos "que las mismas fijen anualmente en los "respectivos presupuestos. Los Ejecutivos "informarán de su ejercicio al rendir la cuenta "pública.

"IX.- Gravar la producción, el acopio o la venta del "tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas "mayores de las que el Congreso de la Unión "autorice.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los "Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas "a combatir el alcoholismo".

"ARTICULO 118.- Tampoco pueden, sin "consentimiento del Congreso de la Unión:

"I.- Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno "de puertos, ni imponer contribuciones o derechos "sobre importaciones o exportaciones.

*"II.- Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni "buques de guerra.*

*"III.- Hacer la guerra por sí a alguna potencia "extranjera, exceptuándose los casos de invasión y "de peligro tan inminente, que no admita demora. "En estos casos darán cuenta inmediata al "Presidente de la República".*

Los preceptos transcritos contemplan una serie de actos y supuestos en los que los Estados no pueden actuar y que constituyen, por tanto, una limitante en el ejercicio de las atribuciones que constitucionalmente les corresponden, por lo que al hacer uso de éstas deben cuidar de no incurrir en los actos que expresamente les están prohibidos y que acotan su ámbito competencial.

Los referidos preceptos constitucionales establecen prohibiciones para los Estados de dos tipos: absolutas, que son las contempladas en el artículo 117, cuyas materias no pueden nunca ser reguladas por los Estados, dada la prohibición tajante contenida en la norma suprema al señalar que los "Estados no pueden, en ningún caso", realizar los actos ahí previstos; y relativas, contempladas en el artículo 118, que refiere actos que pueden realizar los Estados con el consentimiento del Congreso de la Unión.

Así, la prohibición contemplada en la fracción V del artículo 117 de la Constitución, que es la que al caso interesa, es absoluta y en virtud de ella los Estados no pueden, en ningún caso, prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

La prohibición absoluta antes referida, implica que los Estados, al hacer uso de las facultades y atribuciones que les corresponden constitucionalmente deben tener especial cuidado de no incurrir en actos a través de los cuales infrinjan la prohibición absoluta que les impone la fracción V del artículo 117 de la Carta Magna, a saber, prohibir o gravar directa o indirectamente la entrada o salida a su territorio de mercancías nacionales o extranjeras.

La prohibición absoluta antes referida, debe relacionarse con lo dispuesto en los artículos 25, 26, 28, 73, fracciones IX, X, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F y XXX, y 131 de la Constitución, que establecen:

*"ARTICULO 25.- Corresponde al Estado la rectoría "del desarrollo nacional para garantizar que éste "sea integral y sustentable, que fortalezca la "Soberanía de la Nación y su régimen democrático "y que, mediante el fomento del crecimiento "económico y el empleo y una más justa "distribución del ingreso y la riqueza, permita el "pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los "individuos, grupos y clases sociales, cuya "seguridad protege esta Constitución.*

*"El Estado planeará, conducirá, coordinará y "orientará la actividad económica nacional, y "llevará al cabo la regulación y fomento de las "actividades que demande el interés general en el "marco de libertades que otorga esta Constitución.*

*"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con "responsabilidad social, el sector público, el sector "social y el sector privado, sin menoscabo de otras "formas de actividad económica que contribuyan al "desarrollo de la Nación.*

*"El sector público tendrá a su cargo, de manera "exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan "en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, "manteniendo siempre el Gobierno Federal la "propiedad y el control sobre los organismos que "en su caso se establezcan.*

*"Asimismo podrá participar por sí o con los "sectores social y privado, de acuerdo con la ley, "para impulsar y organizar las áreas prioritarias del "desarrollo.*

*"Bajo criterios de equidad social y productividad se "apoyará e impulsará a las empresas de los "sectores social y privado de la economía, "sujetándolos a las modalidades que dicte el "interés público y al uso, en beneficio general, de "los recursos productivos, cuidando su "conservación y el medio ambiente.*

*"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la "organización y la expansión de la actividad "económica del sector social: de los ejidos, "organizaciones de trabajadores, cooperativas, "comunidades, empresas que pertenezcan "mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, "en general, de todas las formas de organización "social para la producción, distribución y consumo "de bienes y servicios socialmente necesarios.*

*"La ley alentará y protegerá la actividad económica "que realicen los particulares y proveerá las "condiciones para que el desenvolvimiento del "sector privado contribuya al desarrollo económico "nacional, en los términos que establece esta "Constitución".*

*"ARTICULO 26.- El Estado organizará un sistema "de planeación democrática del desarrollo nacional "que imprima solidez, dinamismo, permanencia y "equidad al crecimiento de la economía para la "independencia y la democratización política, "social y cultural de la Nación.*

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

**ARTICULO 28.-** En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

"No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el

Presidente de "la República con la aprobación de la Cámara de "Senadores o de la Comisión Permanente, en su "caso; desempeñarán su encargo por periodos "cuya duración y escalonamiento provean al "ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán "ser removidas por causa grave y no podrán tener "ningún otro empleo, cargo o comisión, con "excepción de aquéllos en que actúen en "representación del banco y de los no remunerados "en asociaciones docentes, científicas, culturales o "de beneficencia. Las personas encargadas de la "conducción del banco central, podrán ser sujetos "de juicio político conforme a lo dispuesto por el "artículo 110 de esta Constitución.

"No constituyen monopolios las asociaciones de "trabajadores formadas para proteger sus propios "intereses y las asociaciones o sociedades "cooperativas de productores para que, en defensa "de sus intereses o del interés general, vendan "directamente en los mercados extranjeros los "productos nacionales o industriales que sean la "principal fuente de riqueza de la región en que se "produzcan o que no sean artículos de primera "necesidad, siempre que dichas asociaciones estén "bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o "de los Estados, y previa autorización que al efecto "se obtenga de las legislaturas respectivas en cada "caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a "propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando "así lo exijan las necesidades públicas, las "autorizaciones concedidas para la formación de "las asociaciones de que se trata.

"Tampoco constituyen monopolios los privilegios "que por determinado tiempo se concedan a los "autores y artistas para la producción de sus obras "y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se "otorguen a los inventores y perfeccionadores de "alguna mejora.

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos "de interés general, concesionar la prestación de "servicios públicos o la explotación, uso y "aprovechamiento de bienes de dominio de la "Federación, salvo las excepciones que las mismas "prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y "condiciones que aseguren la eficacia de la "prestación de los servicios y la utilización social "de los bienes, y evitarán fenómenos de "concentración que contraríen el interés público.

"La sujeción a regímenes de servicio público se "apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo "podrá llevarse a cabo mediante ley.

"Se podrán otorgar subsidios a actividades "prioritarias, cuando sean generales, de carácter "temporal y no afecten sustancialmente las "finanzas de la Nación. El Estado vigilará su "aplicación y evaluará los resultados de ésta".

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

"...IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a "Estado se establezcan restricciones.

"X.- Para legislar en toda la República sobre "hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, "comercio, juegos con apuestas y sorteos, "intermediación y servicios financieros, energía "eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del "trabajo reglamentarias del artículo 123;

"...XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación "nacional del desarrollo económico y social.

"XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, "promoción, concertación y ejecución de acciones "de orden económico, especialmente las referentes "al abasto y otras que tengan como fin la "producción suficiente y oportuna de bienes y "servicios, social y nacionalmente necesarios.

"XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la "promoción de la inversión mexicana, la regulación "de la inversión extranjera, la transferencia de "tecnología y la generación, difusión y aplicación "de los conocimientos científicos y tecnológicos "que requiere el desarrollo nacional.

"XXX.- Para expedir todas las leyes que sean "necesarias, a objeto de hacer efectivas las "facultades anteriores, y todas las otras "concedidas por esta Constitución a los Poderes "de la Unión".

"ARTICULO 131.- Es facultad privativa de la "Federación gravar las mercancías que se importen "o exporten, o que pasen de tránsito por el "territorio nacional, así como reglamentar en todo "tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o "de policía, la circulación en el interior de la "República de toda clase de efectos, cualquiera que "sea su procedencia; pero sin que la misma "Federación pueda establecer, ni dictar, en el "Distrito Federal, los impuestos y leyes que "expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

*"El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso "de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir "las cuotas de las tarifas de exportación e "importación, expedidas por el propio Congreso, y "para crear otras; así como para restringir y para "prohibir las importaciones, las exportaciones y el "tránsito de productos, artículos y efectos, cuando "lo estime urgente, a fin de regular el comercio "exterior, la economía del país, la estabilidad de la "producción nacional, o de realizar cualquiera otro "propósito, en beneficio del país. El propio "Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto "fiscal de cada año, someterá a su aprobación el "uso que hubiese hecho de la facultad concedida".*

De los preceptos transcritos deriva que el Constituyente reservó a la federación la rectoría del desarrollo económico nacional, la regulación de la materia de comercio, la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que garanticen la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología, la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos requeridos para el desarrollo nacional y, además, la facultad para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas todas las demás atribuciones que le confiere la Constitución.

Asimismo, el Organo Reformador de la Constitución encomendó a la Federación el impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, y la facultó de manera privativa para gravar las mercancías que se importen o exporten o pasen de tránsito por el territorio nacional, así como para reglamentar y aun prohibir por motivos de seguridad o policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia, señalándose que el Congreso de la Unión podrá facultar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Como puede advertirse en los preceptos constitucionales reproducidos, se establecen prohibiciones absolutas y relativas a los gobiernos estatales y se confieren atribuciones al gobierno federal en materias específicas; sin embargo, no se contempla la forma en que se han de regular o en su caso, restringir el ejercicio de esas atribuciones y el acatamiento de las prohibiciones, para lo cual, se hace necesario analizar éstas a la luz del sistema federal mexicano, en el que se establece el respeto al ámbito competencial de los diferentes niveles de gobierno.

Así, los artículos 40, 41, 90, 116, párrafos primero y segundo y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son del tenor siguiente:

*"ARTICULO 40.- Es voluntad del pueblo mexicano "constituirse en una República representativa, "democrática, federal, compuesta de Estados libres "y soberanos en todo lo concerniente a su régimen "interior; pero unidos en una Federación "establecida según los principios de esta ley "fundamental".*

*"ARTICULO 41.- El pueblo ejerce su soberanía por "medio de los Poderes de la Unión, en los casos de "la competencia de éstos, y por los de los Estados, "en lo que toca a sus regímenes interiores, en los "términos respectivamente establecidos por la "presente Constitución Federal y las particulares "de los Estados, las que en ningún caso podrán "contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".*

*"ARTICULO 90.- La Administración Pública Federal "será centralizada y paraestatal conforme a la Ley "Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá "los negocios del orden administrativo de la "Federación que estarán a cargo de las Secretarías "de Estado y Departamentos Administrativos y "definirá las bases generales de creación de las "entidades paraestatales y la intervención del "Ejecutivo Federal en su operación.*

*"Las leyes determinarán las relaciones entre las "entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o "entre éstas y las Secretarías de Estado y "Departamentos Administrativos".*

*"ARTICULO 116.- El poder público de los Estados "se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, "Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o "más de estos poderes en una sola persona o "corporación, ni depositarse el Legislativo en un "solo individuo.*

*"Los Poderes de los Estados se organizarán "conforme a la Constitución de cada uno de ellos, "con sujeción a las siguientes normas:..."*

*"ARTICULO 124.- Las facultades que no están "expresamente concedidas por esta Constitución a "los funcionarios federales, se entienden "reservadas a los Estados".*

De los preceptos constitucionales reproducidos, se desprende que en ellos se prevé, respectivamente, la forma de gobierno del sistema político mexicano (república representativa, democrática y federal), y la soberanía estatal en todo lo concerniente a su régimen interior; asimismo, se determina la forma de funcionamiento de la Administración Pública Federal; por otro lado, se establece el principio de división de poderes que debe regir en los Estados; y, por último, se contiene el principio general de competencia de las autoridades federales y locales, el cual descansa sobre la base de que las atribuciones que los Estados no confirieron expresamente a la Federación a través del Pacto Federal, se encuentran reservadas para ellos.

Así, el sistema federal mexicano se basa en una Constitución Federal emanada de la voluntad del pueblo, a través de las partes que la integran, de tal suerte que cada una de ellas se encuentra sujeta a la Constitución Federal, la cual hace una distribución de competencias en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); en este sistema de distribución se enumeran las materias que corresponden a cada uno de los ámbitos competenciales, sobre la base de que lo que no se encuentra conferido a la federación, está reservado a los Estados.

El artículo 41, de la Constitución Política, dispone expresamente que las constituciones particulares de los Estados ***"en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*** y en otros varios preceptos de la Constitución Federal impone ciertas obligaciones positivas y negativas de los Estados que sus constituciones deben respetar. Por tanto, la autonomía constitucional se desenvuelve y expresa en las constituciones locales.

En este orden de ideas, los Estados de la Federación son autónomos, ya que pueden gobernarse por sí mismos dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución Federal; así, por ejemplo, las garantías individuales obligan a todas las autoridades, sean éstas federales o locales; asimismo, los Estados tienen el deber de adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre conforme a las bases precisadas por el artículo 115 constitucional.

Conforme a la distribución de competencias que regula la Constitución Federal, cada nivel de gobierno es autónomo en su ejercicio, de tal manera que la federación no debe inmiscuirse en el quehacer gubernamental de los Estados y viceversa, a no ser que la propia Constitución así lo exprese, pues de lo contrario se estaría en presencia de una invasión de competencias, lo que rompería con el sistema federal mexicano.

En cuanto a su regulación, en lo que al caso interesa, el Congreso de la Unión, en uso de sus facultades constitucionales, expidió la Ley Federal de Competencia Económica para reglamentar el artículo 28 de la Constitución Federal en materia de competencia económica, monopolios y libre concurrencia, que es de observancia general en toda la República y aplicable a todas las áreas de la actividad económica, con el propósito de proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, eliminando monopolios y restricciones en el mercado de bienes y servicios, según deriva de los artículos 1o., 2o., 3o., 23 y 24, fracciones III, VI y IX de dicha Ley, que consignan:

*"ARTICULO 1o.- La presente ley es reglamentaria "del artículo 28 constitucional en materia de "competencia económica, monopolios y libre "concurrencia, es de observancia general en toda "la República y aplicable a todas las áreas de la "actividad económica".*

*"ARTICULO 2o.- Esta ley tiene por objeto proteger el "proceso de competencia y libre concurrencia, "mediante la prevención y eliminación de "monopolios, prácticas monopólicas y demás "restricciones al funcionamiento eficiente de los "mercados de bienes y servicios.*

*"Para efectos de esta ley, se entenderá por "Secretaría, la Secretaría de Comercio y Fomento "Industrial, y por Comisión, la Comisión Federal de "Competencia".*

*"ARTICULO 3o.- Están sujetos a lo dispuesto por "esta ley todos los agentes económicos, sea que se "trate de personas físicas o morales, dependencias "o entidades de la "administración pública federal, "estatal o municipal, asociaciones, agrupaciones "de profesionistas, fideicomisos o cualquier otra "forma de participación en la actividad económica".*

*"ARTICULO 23.- La Comisión Federal de "Competencia es un órgano administrativo "desconcentrado de la Secretaría de Comercio y "Fomento Industrial, contará con autonomía "técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, "investigar y combatir los monopolios, las "prácticas monopólicas y las concentraciones, en "los términos de esta ley y gozará de autonomía "para dictar sus resoluciones".*

*"ARTICULO 24.- La Comisión tendrá las siguientes "atribuciones:*

*"...III.- Resolver los casos de su competencia y "sancionar administrativamente la violación de esta "ley y denunciar ante el Ministerio Público las "conductas delictivas en materia de competencia y "libre concurrencia;*

*"...VI.- Cuando lo considere pertinente, emitir "opinión en materia de competencia y libre "concurrencia, respecto de leyes, reglamentos, "acuerdos, circulares y actos administrativos, sin "que tales opiniones tengan efectos jurídicos no la "Comisión pueda ser obligada a emitir opinión;*

*"...IX.- Las demás que le confieran ésta y otras "leyes y reglamentos".*

En efecto, de las disposiciones legales reproducidas, se desprende que la ley en cita es reglamentaria del artículo 28 constitucional, y tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios; asimismo, hace el señalamiento de los agentes económicos sujetos a la ley, entre los que se encuentran las dependencias o entidades de la administración pública estatal; se determina la naturaleza jurídica de la Comisión Federal de Competencia y le confiere facultades para la investigación y combate de monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, para lo cual, podrá sancionar administrativamente la violación de la ley, así como denunciar ante el Ministerio Público las conductas delictivas en esa materia.

Ahora bien, de una interpretación conforme del artículo 3o., de la Ley Federal de Competencia Económica, en forma sistemática y armónica, con los artículos 1o., 2o., 23 y 24, de la propia Ley, así como con los artículos 28, 40, 41, 90, 116 y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se infiere que, en cuanto prevé que las entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, se consideran "agentes económicos", entre otros y, por ende, sujetos a dicha ley, debe entenderse que, para que se dé ese supuesto, es menester que alguna de las entidades que en él se mencionan participe directamente en la actividad económica, esto es, como particular, por realizar actividades que se encuentren estrechamente vinculadas con la producción, la distribución, el intercambio y el consumo de artículos necesarios, que repercute y trasciende necesariamente en la economía de un Estado, pero no cuando actúa de acuerdo a sus atribuciones propias de ente público, puesto que, bajo ninguna circunstancia, esta actuación puede estar regulada o restringida por la ley en cita, y menos aún, que sea un organismo administrativo desconcentrado de la administración pública federal, el encargado de dirigir, supervisar y, en su caso, sancionar esa actividad pública, ya que de ser así, rompería con el sistema federal mexicano, de acuerdo con las consideraciones vertidas con anterioridad.

Por cuanto hace a la prohibición absoluta que la fracción V, del artículo 117, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las entidades federativas, consistente en no prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, el Congreso de la Unión, con el fin de hacer efectiva esa prohibición, introdujo en la Ley Federal de Competencia Económica, su regulación legal, en especial, en los artículos 14 y 15 que establecen lo siguiente:

*"ARTICULO 14.- En los términos de la fracción V "del artículo 117 de la Constitución Política de los "Estados Unidos Mexicanos, no producirán efectos "jurídicos los actos de autoridades estatales cuyo "objeto directo o indirecto sea prohibir la entrada a "su territorio o la salida de mercancías o servicios "de origen nacional o extranjero".*

*"ARTICULO 15.- La Comisión podrá investigar de "oficio o a petición de parte si se está en presencia "de los actos a que se refiere el artículo anterior, y "en su caso, declarar su existencia. La declaratoria "será publicada en el **Diario Oficial de la Federación** "y podrá ser impugnada por la autoridad estatal "ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación".*

De acuerdo con los preceptos legales reproducidos, no producirán efectos jurídicos los actos de autoridades estatales cuyo objeto directo o indirecto sea prohibir la entrada o la salida de su territorio de mercancías o servicios nacionales o extranjeros, facultando a la Comisión Federal de Competencia para investigar de oficio o a petición de parte si se dan los actos restrictivos al comercio interestatal y, en su caso, hacer la declaratoria respectiva y publicarla en el **Diario Oficial de la Federación**.

Ahora bien, el hecho de que el artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, impida que los Estados prohíban o graven, directa o indirectamente, la entrada a su territorio o la salida de él, a cualquier mercancía nacional o extranjera, no puede entenderse en el sentido de que faculte al Congreso de la Unión a instituir un medio de control constitucional a través de una ley secundaria, como lo es la Ley Federal de Competencia, ya que tales medios de control sólo pueden estar contemplados en la propia Constitución, pues únicamente la voluntad soberana, representada por el Constituyente o el Organismo Reformador de la Constitución puede establecer la existencia de los referidos medios y, sólo corresponde al legislador ordinario en su caso el desarrollar y pormenorizar las reglas que precisen su procedencia, substanciación y resolución.

Lo anterior, de acuerdo con la tesis jurisprudencial de este Tribunal Pleno, número P./J. 155/2000, consultable en la página ochocientos cuarenta y tres, Tomo XII, correspondiente a diciembre de dos mil, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

*"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR LA "SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. "CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACIA "CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS "DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA "CONSTITUCION FEDERAL Y NO EN UN "ORDENAMIENTO INFERIOR.- En virtud de que el "ejercicio de la competencia de la Suprema Corte "de Justicia de la Nación, tratándose de los medios "de control de la constitucionalidad, tiene por "efecto que ese órgano fije el alcance de las "normas supremas, que expresan la soberanía "popular, debe considerarse que la jerarquía de las "bases contenidas en ese Magno Ordenamiento "conlleva el que sólo en ellas, mediante la voluntad "soberana manifestada por el Constituyente o por "el Poder Revisor de la Constitución, pueda "establecerse la existencia de los referidos "medios; ello sin menoscabo de que el legislador "ordinario desarrolle y pormenorice las reglas que "precisen su procedencia, sustanciación y "resolución. La anterior conclusión se corrobora "por lo dispuesto en los diversos preceptos "constitucionales que, en términos de lo previsto "en el artículo 94 de la propia Constitución General "de la República, determinan las bases que rigen la "competencia de la Suprema Corte de Justicia, en "los que al precisarse los asuntos de su "conocimiento, en ningún momento se delega al "legislador ordinario la posibilidad de crear "diversos medios de control de la "constitucionalidad a cargo de aquélla".*

De acuerdo con la tesis jurisprudencial reproducida, el control constitucional de normas generales o de actos de las autoridades estatales no puede crearse en una ley, sino en la propia Constitución y, es el caso que al establecerse en los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, un medio a través del cual se analicen los actos de las autoridades estatales por su posible contradicción con la fracción V del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que de ser así, sea declarada tal contradicción y dejen de surtir efectos jurídicos, no constituye otra cosa sino un medio de control constitucional instituido en una norma general ordinaria y no en la propia Constitución.

Por otra parte, los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, no sólo instituyen un medio de control constitucional, sino que, además, facultan a un organismo público desconcentrado de la administración pública federal, como lo es la Comisión Federal de Competencia, para llevar a cabo el análisis y decisión sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades estatales, con lo cual se rompe con el respeto de los diferentes niveles de gobierno y de su respectivo ámbito competencial, en plena contravención a los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal, puesto que, para tal efecto, el Organismo Reformador de la Constitución instituyó en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la controversia constitucional, que constituye el medio idóneo para regular, constitucionalmente, el ejercicio de atribuciones de las autoridades, ya sea en la esfera federal o local; de tal suerte que cualquier otra vía, instituida en una ley, para tal fin, es inconstitucional.

Cabe precisar que el medio de control constitucional aludido, se instituye en el artículo 14 y en la primera parte del artículo 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, ya que en la segunda parte de este último precepto legal, en cuanto establece la prerrogativa de las autoridades estatales de impugnar ante este Alto Tribunal la declaratoria de existencia de actos prohibidos por el artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, hecha por la Comisión Federal de Competencia, sólo se reitera la posibilidad de que en contra de dicho acto puede promoverse la controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional, de acuerdo con el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial número P./J. 154/2000, consultable en la página setecientos sesenta y cuatro, Tomo XII, diciembre de dos mil, Novena Epoca del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

*"COMPETENCIA ECONOMICA. LA "PRERROGATIVA QUE OTORGA A LAS "AUTORIDADES ESTATALES EL ARTICULO 15 DE "LA LEY FEDERAL RELATIVA, PARA IMPUGNAR "ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA "NACION LAS DECLARATORIAS QUE EMITA LA "COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA SOBRE "LA EXISTENCIA DE ACTOS PROHIBIDOS EN EL "ARTICULO 117, FRACCION V, DE LA "CONSTITUCION FEDERAL, NO CONSTITUYE UN "MEDIO DE CONTROL DE LA "CONSTITUCIONALIDAD DIVERSO A LOS "ESTABLECIDOS EN LA PROPIA LEY "FUNDAMENTAL.- Si bien el referido precepto "ordinario establece que las autoridades estatales "pueden impugnar ante la Suprema Corte de "Justicia de la Nación las declaratorias que emita "la Comisión Federal de Competencia Económica, "sobre la existencia de actos de aquellas que al "encontrarse proscritos en el artículo 117, fracción "V, constitucional, no pueden válidamente producir "efectos jurídicos en virtud de tener*

*por objeto "directo o indirecto prohibir la entrada o salida a su "territorio de mercancías o servicios de origen "nacional o extranjero, ello no implica la creación "de una nueva acción constitucional, sino una "reiteración sobre la posibilidad que asiste a tales "autoridades para hacer valer el medio de control "previsto en la Constitución Federal que resulte "procedente. A tal conclusión se arriba si se toma "en cuenta que, conforme al principio de "supremacía constitucional y a lo dispuesto en los "diversos numerales del Magno Ordenamiento que "establecen las bases constitucionales que rigen la "competencia de la Suprema Corte de Justicia de "la Nación, todo medio de control de la "constitucionalidad cuyo conocimiento "corresponde a ésta debe establecerse en la "Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos y no en un ordenamiento inferior; lo "que en el caso se corrobora, inclusive, por el "silencio del legislador ordinario sobre las normas "que rigen la prerrogativa de referencia. En tal "virtud, para conocer qué acción se hace valer "cuando se insta ante este Alto Tribunal, con base "en lo dispuesto en este último dispositivo, debe "atenderse a la relación jurídica que subyace en la "litis que se pretende entablar y a la naturaleza "tanto de los sujetos activo y pasivo de la misma, "como de los actos que la originan".*

Por otro lado, el artículo 133 de la Constitución consagra el principio de supremacía de la Constitución en los siguientes términos:

*"ARTICULO 133.- Esta Constitución, las leyes del "Congreso de la Unión que emanen de ella y todos "los tratados que estén de acuerdo con la misma, "celebrados y que se celebren por el Presidente de "la República, con la aprobación del Senado, serán "la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de "cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, "leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en "contrario que pueda haber en las Constituciones o "leyes de los Estados".*

El principio de supremacía constitucional exige que en nuestro país todo tratado y todo ordenamiento legal, sea federal o local, así como todo acto de autoridad proveniente de cualquiera de los Poderes Federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, o de los Poderes de los Estados, a través de cualquiera de sus órganos, autoridades o funcionarios, se ajuste y respeten las prevenciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el artículo 128 de la Constitución previene:

*"ARTICULO 128.- Todo funcionario público, sin "excepción alguna, antes de tomar posesión de su "encargo, prestará la protesta de guardar la "Constitución y las leyes que de ella emanen".*

En principio, se presupone que los Poderes constituidos, órganos, autoridades y funcionarios, respetan los mandatos de la Ley Suprema y sujetan su actuación a tales mandatos. No obstante ello, la propia Constitución establece la manera de reparar cualquier transgresión a sus prevenciones, otorgando al Poder Judicial de la Federación la tarea del control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad a través de los procedimientos jurisdiccionales expresamente previstos para ello, a saber, el juicio de amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad.

Así, la defensa, preservación y control de la Constitución Federal está encomendada por la propia Constitución de manera expresa al Poder Judicial Federal a través de los procedimientos jurisdiccionales ahí previstos, antes referidos, los que deben iniciarse siempre a instancia de los sujetos, entes y órganos expresamente legitimados para ello, como son el particular afectado con la ley o acto de autoridad que estima violatorio de sus garantías constitucionales para obtener una sentencia que lo ampare en lo individual, en el caso del juicio de amparo; la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, los Poderes de los Estados y los órganos de gobierno del Distrito Federal, a fin de conseguir una resolución que declare la invalidez del acto o norma general contraria a la Constitución Federal, declaración con efectos sólo respecto de las partes, salvo en los casos expresamente consignados en que tal declaración alcanzará efectos generales, es decir, derogatorios de la disposición general, tratándose de la controversia constitucional; y, respecto de las acciones de inconstitucionalidad, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, del Senado, de los órganos legislativos estatales y del Distrito Federal, así como el Procurador General de la República y los partidos políticos con registro, con el objeto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare inválidas y, por ende, sin efectos legales generales, las normas jurídicas impugnadas que estime violatorias de la Ley Fundamental, lo que supone, desde luego, la derogación de tales normas.

En conclusión, nuestro sistema constitucional reconoce como principios:

La supremacía de la Constitución Federal, consagrada en el artículo 133, como principio angular de nuestro régimen de derecho.

La Constitución es, por tanto, la norma suprema de conducta de todos los Poderes y de todos los funcionarios en el orden federal y en el local y a ella deben ajustar todos sus actos.

Sólo el Poder Judicial de la Federación es competente para revisar los actos ajenos a la luz de la Constitución a través de los procedimientos jurisdiccionales expresamente previstos para ello en la propia Constitución.

Refuerza lo anterior la jurisprudencia 73/99 de este Alto Tribunal, publicada en la página dieciocho, del Tomo X, agosto de mil novecientos noventa y nueve, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, que establece:

*"CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCION. ES "ATRIBUCION EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL "DE LA FEDERACION.- La supremacía "constitucional se configura como un principio "consustancial del sistema jurídico-político "mexicano, que descansa en la expresión primaria "de la soberanía en la expedición de la "Constitución, y que por ello coloca a ésta por "encima de todas las leyes y de todas las "autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas "deben ajustarse estrictamente a las disposiciones "de aquélla. En este sentido, más que una facultad, "la supremacía constitucional impone a toda "autoridad el deber de ajustar a los preceptos "fundamentales, los actos desplegados en ejercicio "de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto "que los tres Poderes de la Unión deben observar "la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta "razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en "el ejercicio de funciones materialmente "jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de "sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al "respecto, la propia Constitución consagra, en sus "artículos 103 y 107, un medio de defensa "expreso, por vía de acción, como es el juicio de "amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder "Judicial de la Federación, sentando las bases de "su procedencia y tramitación".*

Deriva de lo expuesto, que la Comisión Federal de Competencia determinó, conforme a los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, recomendar al Gobierno del Estado de Durango, que dentro del plazo de treinta días abrogara el "Decreto administrativo que declara de interés público el control y erradicación de la influencia aviar en el Estado de Durango y por lo tanto obligatoria la prohibición de introducir por cualquiera de los límites de nuestra entidad federativa, aves, gallinaza, pollinaza, cama, así como huevos de esas especies, animales de desecho, jaulas de madera usadas para aves y otros materiales que puedan representar riesgo para la salud pública y granjas avícolas", expedido por el Poder Ejecutivo del Estado el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro, asimismo, en la propia resolución recomendó derogar los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de Durango, por constituir barreras al libre comercio interestatal, en contravención a la fracción V, del artículo 117, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con lo anterior se hace patente la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, al permitir la intromisión de la Comisión Federal de Competencia, en el quehacer público del Gobierno del Estado de Durango, tanto en el ámbito ejecutivo como en el legislativo, en flagrante violación al sistema federal mexicano, por tanto, procede declarar su invalidez, así como de la resolución impugnada en esta controversia constitucional y todo el procedimiento administrativo que le dio origen.

Lo anterior es así, toda vez que, como se señaló con anterioridad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no confiere atribuciones al Congreso de la Unión para que, a través de una ley reglamentaria, como lo es la Ley Federal de Competencia Económica faculte a la Comisión Federal de Competencia para dirigir, investigar, supervisar y, en su caso, castigar la actividad pública, por tanto, los artículos 14 y 15 del citado ordenamiento legal son inconstitucionales y, si el procedimiento administrativo que constituyó el antecedente de la resolución impugnada en esta vía, fue el análisis constitucional de los artículos 141 y 142 de la Ley de Fomento Ganadero del Estado de Durango, así como la investigación del Decreto que en aplicación de dichos preceptos emitió el Poder Ejecutivo estatal, por considerar que restringe el libre comercio interestatal, lo que constituye una actividad del Estado como ente público, la cual no se encuentra sujeta a la citada Ley Federal de Competencia Económica, es claro que en la especie existen vicios de origen que deben ser declarados inválidos.

No obsta a lo anterior el hecho de que los artículos 4o., párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, otorguen facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes que regulen y definan las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecer la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, que constituye la materia sobre la que versó el procedimiento administrativo de donde emanó la resolución impugnada en esta vía, ya que cualquier violación por parte de una autoridad estatal a esos preceptos constitucionales, o bien, la invasión en el ámbito competencial, se puede dilucidar a través de la controversia constitucional, sin que sea necesaria una instancia previa.

Los artículos 4o., párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal mencionados, disponen:

*"ARTICULO 4o.- ...Toda persona tiene derecho a la "protección de la salud. La ley definirá las bases y "modalidades para el acceso a los servicios de "salud y establecerá la concurrencia de la "Federación y las entidades federativas en materia "de salubridad general, conforme a lo que dispone "la fracción XVI del artículo 73 de esta "Constitución".*

*"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:*

*"...XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, "condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, "naturalización, colonización, emigración e "inmigración y salubridad general de la República.*

*"1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá "directamente del Presidente de la República, sin "intervención de ninguna Secretaría de Estado, y "sus disposiciones generales serán obligatorias en "el país.*

*"2a.- En caso de epidemias de carácter grave o "peligro de invasión de enfermedades exóticas en "el país, el Departamento de Salubridad tendrá "obligación de dictar inmediatamente las medidas "preventivas indispensables, a reserva de ser "después sancionadas por el Presidente de la "República.*

*"3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus "disposiciones serán obedecidas por las "autoridades administrativas del país.*

*"4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en "vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la "venta de sustancias que envenenan al individuo o "degeneran la especie humana, así como las "adoptadas para prevenir y combatir la "contaminación ambiental, serán después "revisadas por el Congreso de la Unión en los "casos que le competen".*

Como se advierte, la materia de salubridad general constitucionalmente es concurrente entre la Federación y las entidades federativas, respetándose las prevenciones contenidas en la fracción XVI, del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En uso de las facultades conferidas al Congreso de la Unión en la materia de salubridad general de la República, expidió la Ley General de Salud, pero esas facultades no llegan al extremo de instituir un medio de control constitucional a cargo de autoridades de la administración pública federal, para velar por el exacto cumplimiento de esas disposiciones, ya que la propia Constitución prevé la vía idónea para regular el ejercicio de atribuciones.

**DECIMO PRIMERO.-** Por último, respecto del argumento vertido por la demandante en el sentido de que el artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, aplicados por la Comisión Federal de Competencia en la resolución impugnada, es inconstitucional, en virtud de que ningún precepto de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para legislar o actuar en materia de movilización y sanidad animal, por lo que en términos de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, tal materia compete a los Estados, lo que vulnera la soberanía estatal al impedirle, como en el caso, a proteger su planta productiva contra amenazas como la influenza aviar y otras que pudieran presentarse y, faculta a la Secretaría del Ramo para expedir las normas oficiales en razón del riesgo zoonosanitario que implica la movilización de animales; cabe señalar lo siguiente.

El artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, impugnado en esta vía, dispone:

*"ARTICULO 21.- Podrá realizarse libremente en el "territorio nacional toda movilización de animales, "sus productos y subproductos y de productos "biológicos, químicos, farmacéuticos o "alimenticios, para uso en animales o consumo por "éstos, salvo cuando la Secretaría expida normas "oficiales en las que establezca los casos en que la "movilización o importación de animales, sus "productos y subproductos, así como de productos "biológicos, químicos, farmacéuticos y "alimenticios, para uso en animales o consumo por "éstos, requieran de certificado zoonosanitario en "razón del riesgo zoonosanitario que impliquen. En "tratándose de importación, dichas normas serán "expedidas en coordinación con la Secretaría de "Comercio y Fomento Industrial.*

*"Cuando los animales, sus productos o "subproductos y los productos biológicos, "químicos, farmacéuticos o alimenticios, para uso "en animales o consumo por éstos, sean "portadores de plagas o enfermedades o estén "contaminados, únicamente se expedirán "certificados zoonosanitarios, para fines de "tratamiento, investigación, sacrificio o "destrucción".*

Como se advierte, en el precepto transcrito sólo se reitera el principio constitucional de libre tránsito de mercancías o productos, entre ellos, los animales, sus productos o subproductos, estableciéndose como una excepción, el de obtener el certificado zoonosanitario que acredite el cumplimiento de las normas oficiales que

expida la ahora Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cuando su movilización implique un riesgo zoonosario, lo que se apega a la Constitución Federal, que faculta, en sus artículos 4o. y 73, fracción XVI, al Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general y autoriza a la citada dependencia para dictar las medidas preventivas indispensables, para evitar epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, las que deberán ser observadas por todas las autoridades.

Conviene reproducir nuevamente el contenido de los artículos 4o., párrafo cuarto, y 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén:

"ARTICULO 4o.- ... Toda persona tiene derecho a la "protección de la salud. La ley definirá las bases y "modalidades para el acceso a los servicios de "salud y establecerá la concurrencia de la "Federación y las entidades federativas en materia "de salubridad general, conforme a lo que dispone "la fracción XVI del artículo 73 de esta "Constitución".

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

"...XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, "condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, "naturalización, colonización, emigración e "inmigración y salubridad general de la República.

"1a.- El Consejo de Salubridad General dependerá "directamente del Presidente de la República, sin "intervención de ninguna Secretaría de Estado, y "sus disposiciones generales serán obligatorias en "el país.

"2a.- En caso de epidemias de carácter grave o "peligro de invasión de enfermedades exóticas en "el país, el Departamento de Salubridad tendrá "obligación de dictar inmediatamente las medidas "preventivas indispensables, a reserva de ser "después sancionadas por el Presidente de la "República.

"3a.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus "disposiciones serán obedecidas por las "autoridades administrativas del país.

"4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en "vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la "venta de sustancias que envenenan al individuo o "degeneran la especie humana, así como las "adoptadas para prevenir y combatir la "contaminación ambiental, serán después "revisadas por el Congreso de la Unión en los "casos que le competan".

Como se advierte, la materia de salubridad general constitucionalmente es concurrente entre la Federación y las entidades federativas, respetándose las prevenciones contenidas en la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal.

Al respecto, es aplicable el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la tesis jurisprudencial número P./J. 142/2001, consultable en la página mil cuarenta y dos, Tomo XV, enero de dos mil dos, Novena Epoca, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo tenor es el siguiente:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA "JURIDICO MEXICANO. SUS CARACTERISTICAS "GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 "de la Constitución Política de los Estados Unidos "Mexicanos establece que: "Las facultades que no "están expresamente concedidas por esta "Constitución a los funcionarios federales, se "entienden reservadas a los Estados.", también lo "es que el Organo Reformador de la Constitución "determinó, en diversos preceptos, la posibilidad "de que el Congreso de la Unión fijara un reparto "de competencias, denominado "facultades "concurrentes", entre la Federación, las entidades "federativas y los Municipios e, inclusive, el "Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la "educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción "XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo "tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos "humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, "fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo "73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, "fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo "73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, "fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico "mexicano las facultades concurrentes implican "que las entidades federativas, incluso el Distrito "Federal, los Municipios y la Federación, puedan "actuar respecto de una misma materia, pero será "el Congreso de la Unión el que determine la forma "y los términos de la participación de dichos entes "a través de una ley general".

Ahora bien, en ejercicio de esa facultad legislativa, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Sanidad Animal, la cual, en sus artículos 1o., 2o., 3o., 11, 12, 13, 14, 15, 22, 23 y 35 de la Ley Federal de Sanidad Animal, prevé lo siguiente:

"ARTICULO 1o.- La presente ley es de observancia "general en todo el territorio nacional y tiene por "objeto fijar las bases para el diagnóstico, la "prevención, control y erradicación de las "enfermedades y plagas de los animales, con "excepción de los que tengan como hábitat el "medio acuático.

"Sus disposiciones son de orden público e interés "social".

"ARTICULO 2o.- Para los efectos de esta ley, se "entiende por:

"Acreditamiento: el acto mediante el cual la "Secretaría de Comercio y Fomento Industrial "reconoce organismos nacionales de "normalización, organismos de certificación, "laboratorios de pruebas y unidades de verificación "para que lleven a cabo actividades de acuerdo a la "Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

"Análisis de riesgo: la evaluación de la "probabilidad de entrada, radicación y propagación "de enfermedades o plagas de los animales en el "territorio nacional o una zona del país, de "conformidad con las medidas zoonosanitarias que "pudieran aplicarse, así como las posibles "consecuencias biológicas, económicas y "ambientales. Incluye asimismo la evaluación de "los posibles efectos perjudiciales para la salud "humana y animal provenientes de aditivos, "substancias contaminantes, toxinas u organismos "patógenos en alimentos de origen animal, bebidas "y forrajes;

"Aprobación: el acto mediante el cual la Secretaría "reconoce a médicos veterinarios, organismos "nacionales de normalización, organismos de "certificación, unidades de verificación y "laboratorios de pruebas para llevar a cabo "actividades en materia zoonosanitaria a que se "refiere esta Ley;

"Campaña: conjunto de medidas zoonosanitarias para "la prevención, control o erradicación de "enfermedades o plagas de los animales en una "área geográfica determinada;

"Casetas de vigilancia: instalaciones ubicadas en "las vías terrestres de comunicación donde se lleva "a cabo la constatación de expedición del "certificado zoonosanitario y la verificación física de "animales, sus productos y subproductos, así "como de los productos biológicos, químicos, "farmacéuticos y alimenticios para uso en animales "o consumo por éstos, para el control de su "movilización de una zona a otra, de acuerdo a lo "establecido por esta Ley;

"Certificado zoonosanitario: documento oficial "expedido por la Secretaría o por quienes estén "aprobados o acreditados para constatar el "cumplimiento de las normas oficiales. Tratándose "de animales, será signado por un médico "veterinario de la Secretaría o aprobado o "acreditado;

"Control: conjunto de medidas zoonosanitarias que "tienen por objeto disminuir la incidencia o "prevalencia de una enfermedad o plaga de los "animales en una área geográfica determinada;

"Cordón zoonosanitario: conjunto de acciones que se "implementan para delimitar una área geográfica, "con el fin de protegerla o aislarla para el control de "enfermedades o plagas;

"Cuarentena de los animales: medida zoonosanitaria "basada en el aislamiento, observación y "restricción de la movilización de animales, por la "sospecha o existencia de una enfermedad o plaga "de los mismos, sujeta a control;

"Cuarentena de productos: medida zoonosanitaria "consistente en la observación y restricción de la "movilización de un producto o subproducto de "origen animal o de un producto biológico, "químico, farmacéutico o alimenticio, para uso en "animales o consumo por éstos, incluyendo la "observación de sus efectos durante un período "determinado, con el objeto de comprobar que no "cause daño a la salud de los animales. Tratándose "de importaciones, la cuarentena se realizará "previamente al ingreso al territorio nacional. Serán "nacionales, aquellos productos que se encuentren "legalmente en territorio nacional;

"Diagnóstico: estudio que se basa en el análisis "que se haga del conjunto de signos clínicos "observados en los animales que permite descartar "o confirmar la sospecha, en este último caso, "mediante pruebas de laboratorio, de la presencia "de una enfermedad o plaga en los mismos;

"Enfermedad: ruptura del equilibrio en la "interacción entre un animal, agente biológico y "medio ambiente, que provoca alteraciones en las "manifestaciones vitales del primero;

"Enfermedad de notificación obligatoria: aquella "enfermedad o plaga que por su capacidad de "difusión y contagiosidad, representa un riesgo "importante para la población animal y su posible "repercusión en la salud humana y que debe ser "reportada sin demora a la Secretaría.

"Enfermedad o plaga exótica: la que es extraña en "el territorio nacional o en una región del mismo;

"Epizootia: enfermedad que se presenta en una "población animal durante un intervalo dado, con "una frecuencia mayor a la esperada;

"Erradicación: eliminación total de una enfermedad "o plaga de animales en una área geográfica "determinada;

"Estación cuarentenaria: conjunto de instalaciones "especializadas para el aislamiento de animales, "donde se practican medidas zoonosanitarias para "prevenir y controlar la diseminación de "enfermedades y plagas de los animales;

"Incidencia: número de nuevos casos de una "enfermedad que aparece en una población animal "determinada, durante un período específico, en "una área geográfica definida;

"Laboratorio de pruebas: persona física o moral "aprobada por la Secretaría para prestar servicios "relacionados con la normalización y de acuerdo a "lo establecido por la Ley Federal sobre Metrología "y Normalización;

"Médico Veterinario: profesional con cédula "profesional de la Secretaría de Educación Pública "de médico veterinario o médico veterinario "zootecnista;

"Nivel de protección zoonosanitaria: el nivel de "protección considerado como adecuado, mediante "el establecimiento de medidas sanitarias, para "proteger la salud animal en el territorio nacional o "una zona del país;

"Normas mexicanas: las normas de referencia, de "observancia voluntaria, que emiten los "organismos nacionales de normalización, en los "términos de la Ley Federal sobre Metrología y "Normalización;

"Normas oficiales: las normas oficiales mexicanas "que expida la Secretaría en materia de sanidad "animal, de carácter obligatorio, elaboradas en los "Comités Consultivos Nacionales de Normalización "de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal "sobre Metrología y Normalización;

"Organismo de certificación: las personas morales "que tengan por objeto realizar funciones de "certificación de acuerdo a lo establecido en la Ley "Federal sobre Metrología y Normalización;

"Particulares: Personas físicas o morales con "interés jurídico que participen en actividades en "materia de sanidad animal de acuerdo a lo "establecido en esta Ley;

"Plaga: presencia de un agente biológico en una "área determinada, que causa enfermedad o "alteración en la salud de la población;

"Planta de sacrificio: establecimiento dedicado al "sacrificio de animales y comercialización al "mayoreo de sus productos, incluyendo aquellas "debidamente aprobadas por la Secretaría de "acuerdo a esta ley y tratados internacionales que "nuestra nación haya signado, que se encuentren "en territorio extranjero, sobre las cuales la "Secretaría llevará un procedimiento de "autorización y control, que se publicará en el "**Diario Oficial de la Federación**;

"Prevalencia: la frecuencia de una enfermedad o "plaga, en un período preciso, referida a una "población animal determinada;

"Prevención: conjunto de medidas zoonosanitarias "basadas en estudios epizootiológicos, que tienen "por objeto evitar la presencia de una enfermedad o "plaga de los animales;

"Productos biológicos: los reactivos biológicos, "sueros, vacunas, que puedan utilizarse para "diagnosticar, tratar y prevenir enfermedades de "los animales, así como hormonas y material "genético de origen animal que sirva para fines "reproductivos;

"Punto de verificación e inspección: sitio en el "territorio nacional con infraestructura de "diagnóstico autorizado por la Secretaría para "constatar el cumplimiento de las normas oficiales "mexicanas de acuerdo a lo establecido por esta "Ley, en lo que no se contraponga con la "legislación de comercio exterior y aduanal "aplicable;

"Rastro: establecimiento donde se da el servicio "para sacrificio de animales para la alimentación y "comercialización al mayoreo de sus productos. "Servicio público municipal, en su caso;

"Riesgo zoonosario: la probabilidad de "introducción, establecimiento o diseminación de "una enfermedad o plaga en la población animal;

"Sanidad animal: la que tiene por objeto preservar "la salud y prevenir las enfermedades y plagas de "los animales, con excepción de los que tengan "como hábitat el medio acuático;

"Secretaría: La Secretaría de Agricultura, Ganadería "y Desarrollo Rural;

"Subproducto animal: el que se deriva de un "producto pecuario cuyo proceso de "transformación no asegura su desinfección o "desinfección;

"Trato humanitario: las medidas para evitar dolor "innecesario a los animales durante su captura, "traslado, exhibición, cuarentena, comercialización, "aprovechamiento, entrenamiento y sacrificio;

"Unidad de verificación: las personas físicas o "morales mexicanas o extranjeras, que su calidad y "característica migratoria les permita realizar esta "actividad y cuenten con el permiso previo "otorgado por la autoridad competente, que hayan "sido aprobadas para realizar actos de verificación "por la Secretaría, en los términos de la Ley Federal "sobre Metrología y Normalización;

"Verificación: constatación ocular o comprobación "mediante muestreo y análisis de laboratorio "oficial, aprobado o acreditado, del cumplimiento "de las normas oficiales, de acuerdo a lo "establecido por la Ley Federal sobre Metrología y "Normalización;

"Zona de escasa prevalencia: área geográfica "determinada en donde se presenta una frecuencia "mínima de casos recientes de una enfermedad o "plaga de animales, en un período y especie animal "específicos;

"Zona en control: área geográfica determinada en "la que se operan medidas zoonosarias tendientes "a disminuir la incidencia o prevalencia de una "enfermedad o plaga de los animales, en un "período y especie animal específicos;

"Zona en erradicación: área geográfica "determinada, en la que se operan medidas zoonosarias tendientes a la eliminación total de "una enfermedad o plaga de animales, o se realizan "estudios epizootiológicos con el objeto de "comprobar la ausencia de dicha enfermedad o "plaga en un período de tiempo y especie animal "específicos, de acuerdo con las normas oficiales y "las medidas zoonosarias que la Secretaría "establezca; y

"Zona libre: área geográfica determinada en la cual "se ha eliminado o no se han presentado casos "positivos de una enfermedad o plaga de animales "específica, durante un período preciso, de acuerdo "con las normas oficiales y las medidas zoonosarias que la Secretaría establezca.

"Acta circunstanciada: documento en donde "deberán anotarse todos y cada uno de los "pormenores de la verificación o inspección y su "debida fundamentación.

"Fecha de sacrificio: el día calendario en que el "animal de determinada especie fue privado de la "vida.

"Identificación: documento que acredita la "personalidad del servidor público y que contiene "nombre, fotografía, cargo y puesto; número y "fecha de expedición y vigencia, así como "autoridad emitente.

"Inspección: revisión para constatar el "cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y "demás ordenamientos aplicables en la materia, "efectuado por personal oficial de la Secretaría, o "unidad de verificación aprobadas, y que se deberá "realizar previa identificación de dichos actuantes, "y levantándose acta circunstanciada al concluir la "misma.

"Lote: producto o subproducto animal, productos "biológicos, químicos, farmacéuticos y alimenticios "para uso en animales o consumo por éstos "elaborado durante un periodo de tiempo "determinado, identificado por la planta de origen "con un código específico.

"Medida zoonosaria: disposición para proteger la "vida o salud humana y animal, de la introducción, "radicación o propagación de una plaga o "enfermedad; de los riesgos provenientes de "aditivos, contaminantes, toxinas u organismos "causantes de enfermedades, y daños.

"Autorización: acto por el cual la Secretaría otorga "a una persona física o moral la posibilidad de "realizar una actividad específica competencia de "ésta.

"Medico verificador: médico veterinario oficial o "autorizado por la Secretaría para realizar la "constatación documental, ocular o comprobación "mediante muestreo y análisis de laboratorio de "diagnóstico clínico autorizado, del cumplimiento "de la normatividad en materia zoonosanitaria.

"Dictamen zoonosanitario: documento oficial "expedido por la Secretaría. Unidad de verificación "aprobada o quienes estén autorizados para "constatar el cumplimiento de la normatividad en "materia zoonosanitaria. Dicho documento deberá ser "signado por un médico oficial, una unidad de "verificación o por un médico veterinario "verificador.

"Organismo coordinador de la movilización animal: "agrupaciones nacionales de productores "autorizados por la Secretaría, para realizar "funciones coordinadas con la autoridad en materia "zoonosanitaria, administrando y controlando la "expedición del certificado zoonosanitario de "movilización, de acuerdo con lo que establezca la "Secretaría, para controlar la movilización de "animales, sus productos y subproductos en "cumplimiento de la normatividad específica.

"Laboratorio de diagnóstico clínico zoonosanitario: "persona física o moral autorizada por la "Secretaría, para prestar servicios relacionados "con los estudios para determinar la presencia de "una enfermedad o plaga de los animales; "conforme a las Normas Oficiales Mexicanas en "materia zoonosanitaria".

"ARTICULO 3o.- La aplicación de esta ley "corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de "la Secretaría".

"ARTICULO 11.- Las medidas zoonosanitarias, tienen "por objeto, prevenir, controlar y erradicar "enfermedades y plagas de los animales, con la "finalidad de proteger su salud y la del hombre."

"ARTICULO 12.- Las normas oficiales podrán "comprender las siguientes medidas zoonosanitarias:

"I.- La educación en materia zoonosanitaria;

"II.- El establecimiento, operación y verificación de "los servicios de asistencia zoonosanitaria;

"III.- El control de la movilización de animales, sus "productos o subproductos y productos químicos, "farmacéuticos, biológicos y alimenticios, para uso "en animales o consumo por éstos;

"IV.- El establecimiento de cordones zoonosanitarios;

"V.- La retención y disposición de animales, sus "productos y subproductos, así como de productos "biológicos, químicos, farmacéuticos y "alimenticios, para uso en animales o consumo por "éstos, que puedan ocasionar enfermedades o "plagas en los mismos;

"VI.- La inmunización para proteger y evitar la "diseminación de las enfermedades de los "animales;

"VII.- La cuarentena y el aislamiento;

"VIII.- El diagnóstico e identificación de "enfermedades y plagas de los animales;

"IX.- Las prácticas de saneamiento, desinfección, "desinfestación, esterilización, uso de germicidas y "plaguicidas en animales, locales y transportes, "para evitar la transmisión o infestación de "enfermedades o plagas de animales;

"X.- La aplicación de quimioterapia utilizada en los "animales;

"XI.- El sacrificio de los animales enfermos o "expuestos al agente causal;

"XII.- La cremación o inhumación de cadáveres de "animales;

"XIII.- La vigilancia e investigación epizootológica;

"XIV.- El trato humanitario; y

"XV.- Las demás que se regulan en esta ley, así "como las que, conforme a la tecnología y a los "adelantos científicos, sean eficientes para cada "caso".

"ARTICULO 13.- Las normas oficiales, además de "fundarse y motivarse, deberán:

"I.- Sustentarse en principios científicos, tomando "en cuenta, cuando corresponda, las diferentes "condiciones geográficas y otros factores "pertinentes;

"II.- Estar basadas en una evaluación de costo-"beneficio, que incluya un análisis de riesgo;

"III.- Tomar en cuenta las normas, directrices o "recomendaciones internacionales pertinentes;

"IV.- No ser mantenidas cuando ya no exista una "base científica que las sustente; y

"V.- Considerar de ser procedentes las "aportaciones de los particulares con interés "jurídico. En este caso, la Secretaría fundamentará "y motivará la procedencia o no de las "aportaciones efectuadas por los particulares".

"ARTICULO 14.- Para la aplicación de medidas "zoosanitarias, la Secretaría considerará si las "zonas correspondientes son libres o de escasa "prevalencia de enfermedades o plagas de "animales.

"Para tal efecto, la Secretaría declarará zonas libres "o de escasa prevalencia de enfermedades o "plagas de animales, tomando en cuenta, entre "otros factores:

"I.- La prevalencia de plagas o enfermedades en la "zona;

"II.- Las condiciones geográficas y de los "ecosistemas; y

"III.- La eficacia de las medidas zoosanitarias que "se hayan aplicado, en su caso".

"ARTICULO 15.- Las medidas zoosanitarias que la "Secretaría establezca, serán las necesarias para "asegurar el nivel de protección adecuado, para lo "cual, deberá tomar en consideración el análisis de "riesgo, las características de la zona en donde se "origina el problema y las de la zona a las que se "destinan los animales, productos o subproductos, "así como los productos químicos, farmacéuticos, "biológicos y alimenticios, para uso en animales o "consumo por éstos".

"ARTICULO 22.- La Secretaría expedirá normas "oficiales que establezcan las características y "especificaciones zoosanitarias, que deberán "reunir:

"I.- El traslado de animales por acarreo o en "cualquier tipo de vehículo, cuando impliquen un "riesgo zoosanitario; y

"II.- Los vehículos en que se transporten animales, "sus productos y subproductos, así como "productos químicos, farmacéuticos, biológicos y "alimenticios, para uso en animales o consumo por "éstos, cuando impliquen un riesgo zoosanitario".

"ARTICULO 23.- La expedición de los certificados "zoosanitarios estará sujeta al cumplimiento de los "requisitos que se fijen en las normas oficiales "correspondientes, considerando los diferentes "niveles de riesgo que implique la movilización, de "acuerdo a la zona".

"ARTICULO 35.- La Secretaría en los términos del "reglamento de esta Ley integrará y operará el "Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad "Animal y expedirá las normas oficiales que "establezcan las medidas de seguridad que "deberán aplicarse al caso particular en el que se "diagnostique la presencia de una enfermedad o "plaga exótica de los animales.

"Cuando por el número de casos que se presenten, "la Secretaría pueda inferir, en base al análisis de "riesgo que realice, la posible aparición de un "epizootia, activará y coordinará el Dispositivo "Nacional de Emergencia de Sanidad Animal en "todo el territorio nacional o en una región "específica.

"Dicho dispositivo consistirá en la aplicación "urgente y coordinada de las medidas "correspondientes, por parte de la Secretaría y con "el apoyo de los servidores públicos de los "gobiernos de los Estados o del Departamento del "Distrito Federal y de los particulares que operen "puntos de verificación, los médicos veterinarios, "organismos nacionales de normalización, "organismos de certificación, unidades de "verificación y laboratorios de pruebas en materia "zoosanitaria, los propietarios y administradores de "establecimientos 'Tipo Inspección Federal', los "integrantes de los Comités Consultivos "Nacionales que constituya la Secretaría, así como "los integrantes del Consejo Técnico Consultivo "Nacional de Sanidad Animal y de los consejos "estatales y regionales, de acuerdo con la norma "oficial de emergencia que se expida. La Secretaría "deberá justificar plenamente la expedición de "dicha norma".

De los preceptos transcritos deriva que el Congreso de la Unión legisló en materia de salubridad general y de derecho a la salud, conforme a lo dispuesto por los artículos 4o. y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal; materia que comprende, entre otras cuestiones, la prevención y el control de enfermedades transmisibles y el control sanitario de productos y servicios; se establece que son autoridades sanitarias el Presidente de la República, el Consejo de Salubridad General, la Secretaría de Salud y los Gobiernos de las entidades federativas; se distribuye la competencia en la materia que corresponde al Ejecutivo Federal y a los Estados, quienes establecerán coordinadamente campañas temporales o permanentes para el control o erradicación de enfermedades transmisibles; que corresponde a la Secretaría de Salud la forma de disponer de los productos, subproductos, desechos y cadáveres de animales cuando constituyan riesgo de transmisión de enfermedades al hombre o produzcan contaminación al ambiente con riesgo para la salud.

Asimismo, deriva de los preceptos transcritos que el control sanitario se constituye por el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y, en su caso, la aplicación de medidas de seguridad y sanciones en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y las disposiciones legales aplicables; que las medidas de seguridad se establecen para proteger la salud de la población y pueden dictarlas la Secretaría de Salud y los Gobiernos de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, debiendo las autoridades sanitarias competentes ejecutar las medidas necesarias para la destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva que constituye riesgo para la salud de las personas.

Específicamente en materia de sanidad animal, el Congreso de la Unión determinó lo siguiente:

1.- Que la ley relativa tiene por objeto fijar las bases para el diagnóstico, la prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas de los animales, a excepción de los que tengan como hábitat el medio acuático;

2.- Que compete al Ejecutivo a través de la Secretaría correspondiente promover, fomentar, organizar, vigilar, coordinar y ejecutar, en su caso, las actividades en materia de sanidad animal en las que intervengan diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, así como particulares;

3.- Instrumentar y coordinar el dispositivo nacional de emergencia de sanidad animal y organizar el Consejo Técnico Consultivo Nacional de Sanidad Animal y los Comités Nacionales de Normalización en materia de sanidad animal;

4.- Expedir normas oficiales para verificar y certificar su cumplimiento;

5.- Declarar zonas libres de plagas y enfermedades animales;

6.- Celebrar acuerdos con dependencias de la administración pública federal, con los gobiernos estatales y municipales y con los particulares en materia de sanidad animal, y otras facultades más;

7.- Que las medidas zoonosanitarias tienen por objeto prevenir, controlar y erradicar enfermedades y plagas de los animales;

8.- Que las normas oficiales pueden comprender diversas medidas zoonosanitarias, entre ellas, el control de la movilización de animales, sus productos o subproductos, el establecimiento de cordones zoonosanitarios, la retención y disposición de animales, sus productos o subproductos, entre otras medidas, debiendo las normas oficiales relativas sustentarse en principios científicos, considerar las condiciones geográficas y otros factores semejantes, así como evaluar el costo-beneficio, incluyendo un análisis de riesgo, considerando las normas, directrices o recomendaciones internacionales, absteniéndose de mantener las medidas cuando ya no exista base científica que las justifique y determinándose las zonas libres o de escasa prevalencia de enfermedades o plagas de animales, los ecosistemas y la eficacia de las medidas;

9.- Que se expedirán normas oficiales para el traslado de animales y los vehículos en que se transporten y relativas a las medidas de seguridad cuando se diagnostique la presencia de una enfermedad o plaga exótica de los animales, en cuya aplicación deberán apoyar los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, impugnado en esta vía, no contraviene en forma alguna los principios que en materia de salubridad general consagra el artículo 4o. de la Constitución Federal, ni se excede de las facultades que al respecto le confiere al Congreso de la Unión el artículo 73, fracción XVI, de la propia Constitución, por tanto, no invade la esfera competencial que en esa materia se encuentra otorgada al Estado de Durango, por lo que deviene en infundado el concepto de invalidez esgrimido por la parte actora y, consecuentemente resulta procedente reconocer la validez del citado artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal.

**DECIMO SEGUNDO.-** Conviene ahora precisar los efectos de la declaratoria de invalidez de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, así como de la resolución de veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y ocho, dictada por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia, en el expediente RA-21-98 y del procedimiento administrativo que le dio origen, de acuerdo con el considerando décimo, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, que prevé:

*"ARTICULO 41.- Las sentencias deberán contener:*

*"...IV.- Los alcances y efectos de la sentencia, "fijando con precisión, en su caso, los órganos "obligados a cumplirla, las normas generales o "actos respecto de los cuales opere y todos "aquellos elementos necesarios para su plena "eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la "sentencia declare la invalidez de una norma "general, sus efectos deberán extenderse a todas "aquellas normas cuya validez dependa de la "propia norma invalidada;..."*

A este respecto, el artículo 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 42 de su Ley Reglamentaria, prevén:

*"ARTICULO 105.- La Suprema Corte de Justicia de "la Nación conocerá, en los términos que señale la "Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*"I.- De las controversias constitucionales que, con "excepción de las que se refieran a la materia "electoral, se susciten entre:...*

*"Siempre que las controversias versen sobre "disposiciones generales de los Estados o de los "Municipios impugnadas por los Estados, o en los "casos a que se refieren los incisos c), h) y k) "anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de "Justicia las declare inválidas, dicha resolución "tendrá efectos generales cuando hubiera sido "aprobada por una mayoría de por lo menos ocho "votos.*

*"En los demás casos, las resoluciones de la "Suprema Corte de Justicia tendrán efectos "únicamente respecto de las partes en la "controversia;..."*

*"ARTICULO 42.- Siempre que las controversias "versen sobre disposiciones generales de los "Estados o de los Municipios impugnadas por la "Federación, de los Municipios impugnadas por los "Estados, o en los casos a que se refieren los "incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 "constitucional, y la resolución de la Suprema "Corte de Justicia las declare inválidas, dicha "resolución tendrá efectos generales cuando "hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo "menos ocho votos.*

*"En aquellas controversias respecto de normas "generales en que no se alcance la votación "mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la "Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas "dichas controversias. En estos casos no será "aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.*

*"En todos los demás casos las resoluciones "tendrán efectos únicamente respecto de las partes "en la controversia".*

De acuerdo con los preceptos reproducidos, la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria, sólo surte efectos entre las partes, toda vez que en el presente caso fue el Estado de Durango quien demandó a la Federación la invalidez de la norma general y actos de aplicación precisados, por lo que se coloca dentro de los supuestos previstos en el último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional y último párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la materia. Esta declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.-** Es procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional planteada por el Estado de Durango, por conducto de su Gobernador.

**SEGUNDO.-** El Secretario General de Gobierno del Estado de Durango carece de legitimación procesal para promover la presente controversia constitucional.

**TERCERO.-** Se sobresee en la reconvenición promovida en el juicio de controversia constitucional por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Presidente de la República, en términos del Considerando Tercero de este fallo.

**CUARTO.-** Se declara la invalidez de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y de la resolución de veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y ocho, dictada por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, en el expediente RA-21-98.

**QUINTO.-** Se declara la invalidez del procedimiento administrativo que se realizó en los términos de los artículos cuya invalidez se declaró de conformidad con el resolutivo anterior.

**SEXTO.-** Se reconoce la validez del artículo 21 de la Ley Federal de Sanidad Animal, conforme al considerando Undécimo de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes, publíquese en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el **Diario Oficial de la Federación** y en el Periódico Oficial del Estado de Durango y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, conforme a la votación que enseguida se detalla:

Hicieron uso de la palabra los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo para expresar, en términos de la versión taquigráfica, las razones por las que votarían en contra del proyecto, en cuanto propone declarar la inconstitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, y Ponente Genaro David Góngora Pimentel, para externar las razones por las que sostenía su proyecto.

Puesto a votación el proyecto, por unanimidad de diez votos se aprobaron los resolutivos segundo, tercero y sexto; y por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón se aprobaron los resolutivos primero, cuarto y quinto; los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo votaron en contra, por la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica y reservaron su derecho a formular voto de minoría.

El señor Ministro Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.- El Ministro Presidente: **Mariano Azuela Güitrón**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **Genaro David Góngora Pimentel**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **José Javier Aguilar Domínguez**.- Rúbrica.

**VOTO DE MINORIA QUE FORMULAN LOS MINISTROS JOSE RAMON COSSIO DIAZ Y JOSE DE JESUS GUDIÑO PELAYO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 1/2001.**

SECRETARIA: MARIA AMPARO HERNANDEZ CHONG CUY.

Quienes integramos la minoría, expresamos nuestro respeto por las consideraciones vertidas en la sentencia mayoritaria. Sin embargo, disintimos del sentido de la resolución en cuanto hace al examen de constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica, conforme a lo que a continuación expresamos.

En primer lugar, debe señalarse que la determinación de la mayoría parte del supuesto de que las resoluciones emitidas por la Comisión Federal de Competencia Económica con fundamento en la Ley Federal de Competencia Económica constituyen un medio de control constitucional, y que en esa virtud, sólo puede tener fundada su existencia en la Carta Magna y no en una ley federal ordinaria.

Contrario a lo anterior, quienes aquí suscribimos, con independencia de que las atribuciones que a favor de la Comisión Federal de Competencia Económica establecen los artículos 14 y 15 impugnados se traten o no de un auténtico medio de control de constitucionalidad, aún concediendo que lo son -como opina la mayoría-, creemos que los dispositivos en referencia no son violatorios de la Constitución.

Es innegable que cuando en mil novecientos noventa y cuatro se realizaron modificaciones estructurales a la Suprema Corte en virtud de las cuales se confirieron a este órgano jurisdiccional facultades en extremo importantes en el control de la regularidad constitucional de actos y normas generales, adicionales a las que tenía virtud el juicio de amparo, en concreto, con la ampliación de las controversias constitucionales y instauración de las acciones de inconstitucionalidad, ello no significa que este Máximo Tribunal sea el único que puede llevar a cabo la defensa de la Constitución. Entendemos, más bien, que las facultades que el Poder Revisor confirió a este Tribunal están encaminadas a configurarlo como el intérprete *final* de los preceptos constitucionales y el mayor guardián de la Constitución, mas no darle una exclusividad lisa y llana en el control referido.

Los medios de control constitucional establecidos en los artículos 103, 105 y 107 de la Ley Fundamental, establecidos a favor del Poder Judicial de la Federación, son medios de naturaleza extraordinaria, y nada impide que el legislador ordinario instaure controles *previos* o no *definitivos* que eviten o subsanen las actuaciones que se den fuera del marco regulatorio. Antes bien, éste tiene la obligación de procurar la preservación de dicho marco por disposición constitucional, y por ende, queda facultado para lograr dicho cometido a través de las vías que estime idóneas, siempre que, por supuesto, respete la normatividad constitucional en esos diseños.

En cambio, lo que sí sería contrario al orden constitucional es que el legislador diera a ese control *previo* el carácter de definitivo y último, y que privara así a las partes afectadas de acudir ante la jurisdicción federal, depositaria del control extraordinario de la constitucionalidad y máximo intérprete de la carta fundamental.

En la especie, estimamos que el mecanismo de verificación de constitucionalidad que prevén los dispositivos impugnados no transgreden estos elementos, pues lo que se prevé es en rigor, a lo sumo, un control de constitucionalidad previo en el que la Comisión Federal de Competencia expresa su convicción de si determinada actuación está o no respetando las reglas que la Constitución contempla en materia comercial interestatal, y cumple así con el mandato que tiene, derivado también de la propia Constitución, de ver que dichas disposiciones sean respetadas.

El artículo 73, fracción IX en correlación con el 117, fracción VI confiere facultades al Congreso de la Unión para legislar y así impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones, normatividad de la que se desprende que el legislativo federal está plenamente facultado para establecer los medios idóneos para impedir que se establezcan estas restricciones; pero, adicionalmente, también resulta facultado para prever las posibilidades de acción que tiene la autoridad encargada de velar por el sano comercio cuando se encuentra ante una situación en la que las prohibiciones han sido soslayadas por los agentes económicos.

Ahora bien, ¿hasta dónde llega esa facultad del legislador ordinario? Hasta el extremo en el que, aun cuando faculte a determinado órgano o ente para determinar si hubo o no una violación a la normas prohibitivas o imperativas que en sede constitucional se prevén para el ejercicio del comercio, no le asigne a dicha determinación un carácter definitivo e inatacable que le vede acceder a la jurisdicción constitucional que ejerce, en última y extraordinaria instancia, el mayor control de constitucionalidad: los previstos en la propia Constitución como instancias definitivas.

Hasta antes de que se acceda al amparo, a la controversia constitucional o a la acción de inconstitucionalidad, según sea el caso, la determinación que en cualquier sentido se haya tomado sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad, podrá ser revisable por quien sí tiene la última palabra en la materia.

Creemos que puede distinguirse entre medios ordinarios y extraordinarios de control, y consideramos que las facultades que en exclusiva sí tiene el Poder Judicial de la Federación, más enfáticamente la Suprema Corte de Justicia, son en el orden de ser la instancia final y definitiva en la materia, mas no la de tener el monopolio en la materia. No en balde se establece como causa de improcedencia en estos juicios que se haya agotado previamente a ellos la vía que de otra manera o en otra instancia esté prevista para solucionar la conflictiva, principio de definitividad que se vincula estrecha e íntimamente con el principio de extraordinariedad de estos procesos.

Estimamos que todos estos extremos se respetan en la especie pues, al fin y al cabo, sea lo que sea que decida la Comisión Federal de Competencia Económica, su palabra y su actuar puede ser impugnado en vía de controversia constitucional, tal como lo establecen los propios dispositivos impugnados.

Finalmente, sólo nos resta señalar que discrepamos del criterio invocado en la sentencia, cuyo rubro dice: *CONTROL CONSTITUCIONAL POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. CONFORME AL PRINCIPIO DE SUPREMACIA CONSTITUCIONAL LOS MEDIOS RELATIVOS DEBEN ESTABLECERSE EN LA PROPIA CONSTITUCION FEDERAL Y NO EN UN ORDENAMIENTO INFERIOR.*

El criterio anterior se funda prácticamente en el artículo 94 constitucional, y en él se apoya para sustentar que es en sede constitucional donde deben quedar establecidos los medios de control constitucional, negando así al legislador ordinario cualquier posibilidad de procurar salvaguardar la integridad de la Constitución en ordenamientos de rango ordinario. Sin embargo, el artículo constitucional en mención, en nuestra lectura, en ninguna de sus partes impone una restricción como la aludida ni otorga a la judicatura federal una cláusula de exclusividad, pues más bien se refiere a la creación y obligatoriedad de la jurisprudencia, de tal suerte que no vemos en dicha invocación un fundamento suficientemente válido para la postura que sostiene la mayoría.

Es por las razones aquí expresadas que disentimos del criterio sostenido por la mayoría y votamos a favor de la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de Competencia Económica.- Los Ministros: **José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz.**- Rúbricas.

LICENCIADO JOSE JAVIER AGUILAR DOMINGUEZ, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de ciento cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que obra en el expediente relativo a la controversia constitucional 1/2001, promovida por el Gobernador Constitucional del Estado de Durango, en contra del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, se certifica para efectos de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, en términos de lo dispuesto en el párrafo Segundo del artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sentencia dictada en la sesión pública de seis de enero del año en curso.- México, Distrito Federal, a veinticuatro de febrero de dos mil cuatro.- Conste.- Rúbrica.